



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

TESIS DOCTORAL

**EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LAS
REPÚBLICAS IBEROAMERICANAS.
LA INFLUENCIA ESPAÑOLA**

VALENTÍN MERINO ESTRADA

Director:

D. Ricardo Rivero Ortega

Catedrático de Derecho Administrativo

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

2018

Agradecimientos

A Ricardo Rivero Ortega, profesor de derecho siempre y ahora rector, no sólo por dirigirme esta tesis, sino también por todo cuanto me ha dado: conocimientos, ejemplo, confianza y amistad.

A Enrique Orduña Rebollo, Secretario General de la OICI, por lo mucho que le debo en la elaboración de esta tesis y por su apoyo en el devenir de una pasión compartida: el municipalismo iberoamericano.

A mi familia: Rosa, mi esposa; Juan, Nicolás y Andres, mis hijos, porque sin su comprensión y apoyo nunca habría podido realizar este trabajo.

Dedicación

A mis preciosas nietecitas, Valentina y Mencía, nacidas respectivamente cuando iniciaba este trabajo y cuando estaba a punto de finalizarlo.

En memoria

De mis padres, Pilar y Valentín, que me inculcaron honestidad, sentido de la responsabilidad y amor al trabajo.

ÍNDICE

	Pág.
<u>INTRODUCCIÓN</u>	11

PRIMERA PARTE: UNA VISIÓN HISTÓRICA

CAPÍTULO PRIMERO: EL DERECHO MUNICIPAL INDIANO Y SU INFLUENCIA EN LAS ACTUALES INSTITUCIONES LOCALES.

1. EL DERECHO MUNICIPAL MEDIEVAL DE CASTILLA Y SU PROYECCIÓN EN LAS INDIAS.	18
2. EL MUNICIPIO HISPANOAMERICANO DEL PERIODO COLONIAL.	30
2.1. La fundación de las ciudades.	30
2.2. Los Cabildos hispanocoloniales.	35
<i>2.2.1. Cabildos abiertos y/o Cabildos cerrados.</i>	<i>36</i>
<i>2.2.2. Organización y funcionamiento de los Cabildos.</i>	<i>39</i>
<i>2.2.3. Atribuciones de los Cabildos.</i>	<i>41</i>
<i>2.2.4. Cabildos y Alcaldes de indios.</i>	<i>43</i>
2.3. Las Ordenanzas Municipales.	45
3. INFLUENCIAS DEL DERECHO MUNICIPAL HISPANOCOLONIAL EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LAS ACTUALES NACIONES IBEROAMERICANAS.	53
3.1. Consideraciones generales.	53
3.2. Una Planta municipal heredada de la época colonial.	54
3.3. Otras influencias del derecho indiano.	56

CAPÍTULO SEGUNDO: EL MUNICIPIO IBEROAMERICANO DE LA ÉPOCA REPUBLICANA: ¿INFLUENCIA ESPAÑOLA?

- | | |
|--|----|
| 1. LOS CABILDOS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS NUEVAS NACIONES. | 59 |
| 2. LAS NACIONES CONTRA LA AUTONOMÍA DE LOS CABILDOS. | 67 |
| 3. EL MUNICIPALISMO EN TIEMPOS DIFÍCILES: LA INFLUENCIA ESPAÑOLA. | 73 |

CAPÍTULO TERCERO: EL NUEVO MUNICIPALISMO DEMOCRÁTICO: LA INFLUENCIA MUTUA INACABADA.

- | | |
|--|-----|
| 1. EL CONTEXTO: LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA. | 81 |
| 2. LAS FUENTES DE INFLUENCIA. | 90 |
| 2.1. La Constitución española de 1978. | 91 |
| 2.2. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985. | 92 |
| 2.3. La doctrina y el Instituto de Estudios de Administración Local. | 94 |
| 2.4. La doctrina municipalista promovida por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal. | 97 |
| 2.5. El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional y la Unión Iberoamericana de Municipalistas. | 109 |
| 2.6. La Federación Española de Municipios y Provincias. | 111 |
| 2.7. La Cooperación Iberoamericana. | 114 |
| 3. LA INFLUENCIA EN CUATRO FACTORES CLAVES DEL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO ACTUAL. | 117 |
| 3.1. La autonomía municipal. | 117 |
| 3.2. El gobierno municipal. | 125 |
| 3.2.1. La organización política de los Gobiernos municipales. | 125 |
| 3.2.2. Recursos humanos y gestión profesionalizada. | 129 |
| 3.2.3. La participación ciudadana. | 132 |
| 3.3. El sistema competencial. | 137 |
| 3.3.1. Las materias de competencia municipal. | 137 |
| 3.3.2. Las potestades. | 145 |
| 3.3.3. La suficiencia financiera. | 147 |
| 3.4. El asociacionismo municipal. | 153 |

3.4.1. Mancomunidades de municipios.	153
3.4.2. Asociaciones para la defensa de intereses.	156

SEGUNDA PARTE: ESTUDIO DE CASOS.

CAPÍTULO PRIMERO: LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1. EL MUNICIPIO.	162
1.1. Configuración constitucional y legal.	162
1.2. El Gobierno Municipal.	165
1.3. Política y gestión profesionalizada.	172
1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.	175
2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	179
2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.	179
2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.	182
2.3. El nivel de autonomía real.	184
3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.	186
3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.	186
3.2. Las potestades.	192
3.3. La delegación de competencias.	193
3.4. Los Servicios Públicos Municipales.	194
4. LA HACIENDA MUNICIPAL.	198
4.1. Recursos del municipio.	198
4.2. Los ingresos propios. Gestión y Recaudación.	200
4.3. Presupuestos municipales.	202
4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.	203
5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.	205
5.1. La intermunicipalidad.	205
5.2. Las Mancomunidades.	206
5.3. Asociaciones para la defensa de intereses.	208

CAPÍTULO SEGUNDO: COLOMBIA.

1. EL MUNICIPIO.	210
1.1. Configuración constitucional y legal.	210
1.2. El Gobierno Municipal.	214
1.3. Política y gestión profesionalizada.	219
1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.	222
2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	226
2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.	226
2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.	227
2.3. El nivel de autonomía real.	229
3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.	232
3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.	232
3.2. Las potestades.	238
3.3. La delegación de competencias.	240
3.4. Los Servicios Públicos Municipales.	241
4. LA HACIENDA MUNICIPAL.	243
4.1. Recursos del municipio.	243
4.2. Los ingresos propios. Gestión y Recaudación.	247
4.3. Presupuestos municipales.	251
4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.	252
5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.	256
5.1. La intermunicipalidad.	256
5.2. Las Mancomunidades.	262
5.3. Asociaciones para la defensa de intereses.	264

CAPÍTULO TERCERO: LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

1. EL MUNICIPIO.	265
1.1. Configuración constitucional y legal.	265
1.2. El Gobierno Municipal.	268
1.3. Política y gestión profesionalizada.	273
1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.	275
2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	278
2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.	278
2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.	279
2.3. El nivel de autonomía real.	280

3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.	283
3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.	283
3.2. Las potestades.	287
3.3. La delegación de competencias.	289
3.4. Los Servicios Públicos Municipales.	291
4. LA HACIENDA MUNICIPAL.	293
4.1. Recursos del municipio.	293
4.2. Los ingresos propios. Gestión y Recaudación.	295
4.3. Presupuestos municipales.	297
4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.	298
5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.	300
5.1. La intermunicipalidad.	300
5.2. Los Departamentos.	300
5.3. Mancomunidades y Consorcios.	302
5.4. Asociaciones para la defensa de intereses comunes – OPACI.	303

CAPÍTULO CUARTO: LA REPÚBLICA DE GUATEMALA.

1. EL MUNICIPIO.	306
1.1. Configuración constitucional y legal.	306
1.2. El Gobierno Municipal.	309
1.3. Política y gestión profesionalizada.	315
1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.	317
1.5. Alcaldes indígenas y auxiliares o comunitarias.	321
2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	327
2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.	327
2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.	327
2.3. El nivel de autonomía real.	329
3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.	333
3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.	333
3.2. Las potestades.	335
3.3. La delegación de competencias.	336
3.4. Los Servicios Públicos Municipales.	341
4. LA HACIENDA MUNICIPAL.	345
4.1. Recursos del municipio.	345
4.2. La asignación constitucional.	346

4.3. Los ingresos propios. Gestión y recaudación.	348
4.4. Presupuestos municipales.	350
4.5. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.	351
5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.	353
5.1. La intermunicipalidad.	353
5.2. Las Mancomunidades.	354
5.3. Asociaciones para la defensa de intereses – ANAM.	356

CAPÍTULO QUINTO: LA REPÚBLICA DOMINICANA.

1. EL MUNICIPIO.	358
1.1. Configuración constitucional y legal.	358
1.2. El Gobierno Municipal.	360
1.3. Política y gestión profesionalizada.	364
1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.	366
2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.	369
2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.	369
2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.	370
2.3. El nivel de autonomía real.	371
3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.	374
3.1. Competencias propias y compartidas.	374
3.2. La delegación de competencias.	376
3.3. Los servicios mínimos de obligada prestación.	378
3.4. Las formas de gestión de los servicios públicos municipales.	379
4. LA HACIENDA MUNICIPAL.	382
4.1. Recursos del municipio.	382
4.2. Los ingresos propios. Gestión y Recaudación.	384
4.3. Presupuestos municipales: configuración y límites.	385
4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.	387
5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.	389
5.1. La intermunicipalidad.	389
5.2. Los Distritos Municipales.	390
5.3. La Liga Municipal Dominicana.	393
5.4. Asociacionismo municipal.	395
5.4.1. Las Mancomunidades.	395
5.4.2. Asociaciones para la defensa y promoción de intereses – FEDOMU.	397

CONCLUSIONES

400

BIBLIOGRAFÍA

416

INTRODUCCIÓN

La influencia española en el régimen municipal de las repúblicas iberoamericanas es manifiesta, pero nunca ha sido objeto de un estudio completo y sistemático publicado.

En 1955, Fernando Albí publicó su obra “**Derecho municipal comparado del mundo hispánico**”. Lo mejor que se ha escrito sobre la materia. Pero la influencia española no era el eje central de la obra. Sucinta y tangencialmente, hace referencia a algunas instituciones del derecho municipal indiano, que habían pervivido hasta su época. Según él, muy pocas. También dedicó un Capítulo, titulado “influencias modernas”, en el que recoge elementos o instituciones locales de su tiempo, que procedían del derecho municipal español o norteamericano. Por otra parte, se han publicado trabajos sectoriales referidos a determinadas naciones o instituciones concretas, pero no un estudio general e integral. Es lo que pretendo iniciar con esta tesis.

Existe una tendencia generalizada en la doctrina a pensar que la influencia española se interrumpió a principios del siglo XIX, cuando se forman las nuevas naciones, que adoptan el sistema político norteamericano, presidencialista. El error –a mi modo de entender- está en aplicar el mismo criterio al ámbito municipal que al sistema político nacional. En éste, la ruptura fue total, pero en el derecho municipal hubo muchos elementos de continuidad y se produjeron nuevas influencias del derecho continental, directamente desde España. A partir de la década de los ochenta del pasado siglo, en el contexto de la recuperación democrática en ambas orillas hispanas del Atlántico, se incrementó fuertemente la influencia española. Una influencia sustentada en el acercamiento mutuo y que sigue activa, enriqueciendo el municipalismo del mundo hispánico en su conjunto.

Por todo ello, parto de la **hipótesis** de que **el derecho municipal español viene influyendo en el régimen local de las repúblicas iberoamericanas sin interrupción** desde el siglo XVI hasta el momento actual, y continúa. No existen etapas históricas ajenas a esa influencia. Pero sí debemos distinguir tres en las que reviste características distintas. Son los **tres periodos en que divido la visión histórica que constituye la Primera Parte de la tesis:**

La primera influencia se produce en la época colonial (siglos XVI al XVIII). Se puede pensar que, más que influencia, es una coincidencia total, porque las Indias formaban parte de las Españas. Pero no es así, ya que el derecho municipal indiano tiene importantes peculiaridades, que analizamos en el Capítulo I. En primer lugar, el derecho municipal que se traslada a las Indias no fue exactamente el peninsular del siglo XVI, sino el derecho medieval de los Concejos castellanos, a través de las Leyes de Toro. Este factor es importantísimo para entender la naturaleza, organización y funciones de los Cabildos hispanoamericanos. Como también lo es el estudio de un fenómeno histórico singular: la fundación de las Ciudades. A la forma en que se llevó a efecto el proceso de fundación de ciudades debemos la planta municipal y ciertas peculiaridades organizativas locales, aspectos que, en buena medida persisten hoy en día. Por último, estudiaremos la institución de las Ordenanzas municipales, trasunto de las viejas ordenanzas castellanas, en las que encontramos el fundamento del valor que actualmente se concede a la potestad normativa en todos los regímenes municipales iberoamericanos.

La segunda influencia se produce en la etapa de construcción de las nuevas naciones, y persiste de una u otra forma hasta el último cuarto del siglo XX. Lo primero que tenemos que destacar es la enorme importancia que tuvieron los Cabildos para combatir a las fuerzas leales a la monarquía hispánica. Los Cabildos renacieron en su versión abierta restringida, para convertirse en la base institucional de las fuerzas independentistas. En los Cabildos no sólo se concretaban las acciones, sino que también se creó doctrina, una doctrina de la ruptura, de profundas raíces hispánicas. Esta etapa fue breve, pero dejó un gran poso en el municipalismo posterior. Proclamada la independencia, las élites nacionales vieron en la autonomía y creatividad de los Cabildos un peligro para su aspiración de construir un poder nacional centralizado. Por ello, en algunas naciones llegan a suprimirlos temporalmente, y en otras redujeron notablemente su poder. Cuando a mediados del siglo XIX se recuperan las instituciones municipales, el modelo que se implantó es centralista, de corte francés, pero directamente inspirado en la Constitución de Cádiz, que llegó a estar vigente en algunas importantes naciones, y en las Instrucciones españolas de 1813 y 1823. Por razones distintas, pero había una coincidencia en elegir este modelo entre las élites españolas e iberoamericanas del otro lado del océano. Por eso se impusieron y la influencia española continuó. Durante los siglos XIX y dos tercios del XX, las repúblicas iberoamericanas vivieron bajo el dominio de gobiernos militares y algunos civiles autoritarios. El municipalismo subsistió en un contexto difícil, muy similar al español, con

un carácter subordinado y centralizado. La influencia fue más débil, pero no desapareció.

La tercera influencia se produce a partir de los años ochenta del siglo XX, al calor de la recuperación de la democracia, tanto en España como en las repúblicas iberoamericanas. La Constitución española de 1978 y la Ley de Bases del Régimen Local de 1985 influyeron poderosamente en el nuevo municipalismo de las repúblicas americanas. Se produjo un acercamiento político directo y a través de las organizaciones internacionales. También un auge de los encuentros académicos, de la doctrina municipalista, del asociacionismo y de la cooperación. La influencia es mutua e intensa, si bien se produce con distinto alcance en unas naciones y otras. Analizamos esta etapa, especialmente rica y abierta, en tres apartados: el contexto, las fuentes de las influencias, que en buena parte ya hemos señalada, y la influencia contrastada en cuatro factores claves del municipalismo: la autonomía municipal; el gobierno municipal; el sistema competencial y el asociacionismo municipal.

En este punto inicio una **Segunda Parte, consistente en el análisis detallado del régimen municipal de cinco naciones: los Estados Unidos Mexicanos, Colombia, Paraguay, Guatemala y la República Dominicana.**

Limitar el trabajo a estas cinco naciones permite realizarlo en profundidad y, enlazando con el final de la Parte Primera referido al conjunto, extraer conclusiones de validez general.

¿Por qué esas cinco naciones? Por considerarlas representativas de distintos espacios geopolíticos, en atención a su mayor o menor nivel de descentralización política.

Entre las grandes naciones federales, México presenta ventajas respecto a Argentina y Brasil. En Argentina, el régimen municipal está completamente interiorizado en las Provincias, de forma que la Constitución argentina apenas se limita a decir que las Constituciones Provinciales aseguren la autonomía municipal. El régimen local es diverso y difícil de analizar con el rigor que exige este estudio. En Brasil, la interiorización es menor, ya que la Constitución de 1988 contiene los elementos básicos del régimen municipal. Como veremos, existe influencia española en un aspecto central como es la autonomía, pero mucho menor que en otras naciones, porque no deja de ser excolonia portuguesa, y ello marca impronta en el sistema local. México es la más potente y diversa entre las naciones de lengua y tradición españolas. Además, tiene un régimen municipal relativamente uniforme, pues, aunque cada Estado federado tiene el suyo, el Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos sienta las bases del

municipalismo. En términos constitucionales y legales, está relativamente bien construido, salvo en los aspectos tributarios. En la práctica, está excesivamente subordinado al poder de los Gobernadores de los Estados. La influencia española, que ha sido siempre notable a lo largo de la historia, puede resultar actualmente muy valiosa para el fortalecimiento del municipalismo mexicano.

Las naciones de América del Sur, excepto las dichas, son unitarias, pero con un grado diverso de descentralización. Venezuela es nominalmente federal, si bien no funciona como tal, y Bolivia se define como “Estado plurinacional”, si bien está inmersa en un lento y dificultoso proceso de descentralización, como veremos. Entre las naciones unitarias descentralizadas, Colombia es la que mayor nivel alcanza. Los municipios han avanzado mucho en autonomía real y en eficiencia, alcanzando un 17% del gasto público total nacional. El régimen municipal colombiano está en vanguardia por su nivel de institucionalización y su relativa potencia como prestador de servicios a la ciudadanía. En otro extremo se sitúa Paraguay, una nación pequeña y centralizada. Pero tiene en los últimos años un notable crecimiento económico y, con su nueva Ley Municipal de 2010, dio un salto importante hacia la descentralización, siempre en favor de los municipios, que la convierten en un caso digno de estudio.

Las naciones centroamericanas son unitarias y centralizadas. En general, el municipalismo tiene grandes debilidades estructurales y financieras. La influencia española es alta, pero más en los textos que en la realidad, si bien se trata de que ésta vaya creciendo y se transforme en efectiva. Guatemala es la nación más poblada, con un desarrollo municipalista muy digno, con destacada influencia española y, a la vez, con un régimen municipal propio, singularizado por el modelo de Alcaldías indígenas, que existe en otras naciones, pero que en Guatemala alcanza su mejor nivel de funcionamiento y eficiencia, con una normativa tradicional bien cuidada. Lo que se haga en Guatemala influirá de inmediato en las otras repúblicas centroamericanas. En el Caribe, estudiaremos el régimen municipal de la República Dominicana. Allí comenzó todo. La influencia española se remonta al siglo XV, y ha sido siempre importante. Actualmente, los lazos municipalistas entre las dos naciones son muy intensas y, dado que en Cuba no existe un régimen municipal democrático, la elección era fácil. Guatemala y República Dominicana son, pues, la opción en el área Centroamérica-Caribe, cuyas naciones presentan rasgos uniformes en su estructura territorial y municipal.

El análisis del régimen municipal de estas cinco naciones se realiza a partir de la consideración de cinco variables críticas, estudiando en cada una de ellas varios subcriterios. Las primeras son idénticas para todos, pero en los segundos

introducimos algún elemento diferencial propio de un determinado país, que resulta especialmente interesante. Esto permite efectuar comparaciones y, a la vez, destacar las peculiaridades más relevantes. En cada análisis se efectúa la comparación con el régimen municipal español y las influencias pasadas y presentes, así como las que –a mi entender- deberían producirse en el futuro inmediato.

El primer análisis corresponde al Municipio como institución del Estado, su definición y las claves de su inserción en el sistema político-social de la nación. Los elementos del municipio, especialmente el gobierno, que se estudia en su nivel político, pero también en el ejecutivo-gerencial, analizando el servicio civil en el ámbito municipal y la gestión profesionalizada. Finalmente, estudiaremos la participación ciudadana en la configuración y en el control de las políticas municipales, como factor crítico del buen gobierno municipal.

El segundo se dedica la Autonomía Municipal, comenzando por el reconocimiento y alcance que ésta tiene en la Constitución, y analizando las garantías y los mecanismos de defensa. Pero también se incluye un apartado denominado “Nivel de autonomía real”, tratando de ir más allá de los aspectos normativos y de ver la fortaleza real que tiene el municipalismo en el sistema, incluso la valoración o percepción que tiene la ciudadanía sobre la función desempeñada por los municipios. Partimos de un dato clave, como es el porcentaje de participación municipal en el gasto público total no financiero, según las tablas publicadas por CGLU para todos los países. Luego se aportan otros datos y analizados aspectos más cualitativos, para presentar una idea general del verdadero rol de las municipalidades en cada nación, su comparación con España y las influencias.

El tercero está dedicado a las Competencias y Servicios Municipales. En esta ocasión utilizamos un concepto estricto de competencia: materias encomendadas y potestades. La financiación es objeto de un estudio detallado en el siguiente apartado. Realizamos siempre una comparativa de las materias competenciales exclusivas o propias, siguiendo nuestra división en cuatro ámbitos: urbanismo y servicios urbanos; actividades prestacionales; seguridad ciudadana y promoción económica y del empleo. Se estudian el régimen jurídico de la delegación de competencias y el alcance detallado de las potestades, siempre comparado con España. Considero la importancia que revisten los Servicios Públicos Municipales, con una referencia siempre a la existencia o no de **servicios mínimos de obligada prestación** y, en caso negativo, las posibilidades de su implantación, siguiendo el modelo español. También se estudian las formas de gestión.

El cuarto factor crítico de análisis se refiere a las “Haciendas Municipales”.

Se realiza en cada nación un estudio del conjunto de recursos del municipio, ponderando el peso de los ingresos propios tributarios y de las transferencias recibidas del Estado. Siempre realizando comparaciones, no sólo con España, sino también con otros “modelos” iberoamericanos de los que poder adaptar creativamente mejoras, tanto en la configuración como en la gestión de los ingresos propios. Se dedica otro subapartado a los Presupuestos Municipales, su estructura y solidez, así como el procedimiento de aprobación y el nivel de autonomía presupuestaria. Concedo en todos los casos una notable importancia al estudio de los mecanismos de “control interno y externo de la gestión económico financiera”, una de las claves del mejoramiento de la buena gestión municipal.

El quinto y último bloque de análisis lleva el título: “Otras Entidades Locales. Asociacionismo Municipal”. Se refiere tanto a la posible existencia de entidades supramunicipales, asociativas o no, como a las inframunicipales. La estructura de las Entidades Locales es diferente en cada nación, lo que nos lleva a desarrollar algunos estudios particulares. Pero, en todo caso, existe un elemento común, que además está tomado del régimen local español: las **Mancomunidades de municipios**, o entidades asociativas para prestar servicios en común y mejorar la eficacia de las funciones municipales. Se realiza siempre un análisis muy detallado, sin olvidar la otra vertiente asociativa: **las asociaciones para la defensa de intereses**, con la que pongo fin a estos estudios de casos.

Como decía, la influencia española en el municipalismo de las repúblicas iberoamericanas constituye un proceso inacabado de mutua relación. **Más aún que la influencia pasada y presente interesa la que pueda producirse en el inmediato futuro.** El trabajo no se limita, pues al análisis, sino que efectúa propuestas de procesos y formas de fortalecimiento del municipalismo a partir de la experiencia española y de las relaciones mutuas.

VALENTÍN MERINO ESTRADA.

PRIMERA PARTE:
UNA VISIÓN HISTÓRICA

CAPÍTULO PRIMERO:

EL DERECHO MUNICIPAL INDIANO Y SU

INCIDENCIA EN LAS ACTUALES INSTITUCIONES

LOCALES

1. EL DERECHO MUNICIPAL MEDIEVAL DE CASTILLA Y SU PROYECCIÓN EN LAS INDIAS.

Cuando la expedición del segundo viaje de Colón llega a La Española, sufre una gran decepción, pues encuentran el fuerte Navidad destruido y a los hombres que allí quedaron asesinados por los indígenas. Así comprendieron que, para seguir avanzando en busca de gloria y riquezas en las tierras ignotas, no sólo debían conquistar, sino también asentar núcleos de población metropolitana, es decir colonizar. Tras tres meses navegando por las costas del norte de la isla, desembarcaron en una bahía que consideraron tierra idónea para comenzar a trazar y construir una primera población, con su iglesia, hospital, almacén de provisiones.... El 6 de enero de 1494 fundaron oficialmente la villa a la que denominaron La Isabela, en honor a la Reina. Fue nombrado Alcalde el capitán de la nao *Marigalante*, Antonio de Torres, persona de confianza de Colón. Pocos meses después, el 24 de abril, se creó el primer cabildo de América, presidido por Diego Colón, hermano del descubridor. Así comenzó la institucionalización de la América hispana, con el municipio como protagonista.¹

La historia de La Isabela fue muy corta. En menos de cinco años fue abandonada por los colonos, que, atraídos por el oro descubierto en el sur de la isla, fundaron junto al río Ozama la ciudad de Santo Domingo de Guzmán, primera de América, hoy capital de la República Dominicana².

¹ Ver **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco**. - *“La Isabela: primera ciudad fundada por Colón en América”*. Sociedad Colombista Panamericana. La Habana, 1947.

² La primera fundación fue llevada a cabo por Bartolomé Colón, en la parte oriental del río Ozama, entre 1494 y 1495. Fray Nicolás de Ovando, nombrado Gobernador de la isla en 1502, tomó la decisión de trasladar la ciudad a la parte occidental del río Ozama, por considerar que tenía mejores condiciones topográficas, estaría más protegida y mejor comunicada con las poblaciones del interior. Ovando ordenó

Había comenzado un intenso proceso de poblamiento que, durante la primera mitad del siglo XV, llenó las tierras americanas de nuevos núcleos urbanos y rurales. Poblaciones alejadas del poder metropolitano, en buena medida aisladas y sometidas a grandes riesgos e incertidumbres, que tenían que encontrar la forma de organizarse, de institucionalizar la acción colectiva, para defenderse y para resolver las necesidades de la vida cotidiana. La encontraron en las Asambleas de vecinos, que recibieron el nombre de Cabildo abierto y que no eran sino un trasunto de los viejos Concejos Abiertos de la Castilla alto-medieval. Porque –como dice Orduña-, la institución municipal que se traspasó a América y se implantó con toda pureza y vigor es la propia de los siglos X a XII de las tierras de Castilla³, y serán los fueros y ordenanzas medievales el fundamento normativo de los primeros Cabildos hispanoamericanos.⁴

La importancia del Cabildo como institución en las primeras décadas de la colonización americana fue enorme, y se puso de manifiesto ya con ocasión de la primera fundación en suelo continental, ya que propició a Hernán Cortés la ocasión de zafarse de la dependencia del Gobernador de Cuba, Diego de Velázquez. El 22 de abril de 1519, los soldados de Cortés construyeron un pequeño poblado de chozas de palma y fundaron el Cabildo de Villa Rica de la Vera Cruz. Así se extinguió la autoridad de Velázquez sobre los expedicionarios, que ya eran nuevos colonos. Cortés renunció a su cargo de capitán de la expedición y fue elegido para el mismo cargo por las autoridades del nuevo Cabildo.

Durante años, el Cabildo fue el único sistema de gobierno que existió en América. Al principio, era el único poder de facto. Luego, las autoridades nombradas por la Corona, incluidos los Gobernadores, debían legitimar su nombramiento real jurando el cargo ante el Cabildo. Tenían que ejercer su poder a través del Cabildo, institución no sólo encargada de reconocerles como autoridad, sino también de dar carácter legal a las provisiones y reales cédulas, mediante su inscripción en los libros capitulares.⁵

Todo esto fue así por el carácter repoblador y fronterizo de la colonización⁶, que se desarrolló en un contexto social y político muy similar al de la reconquista de las

la construcción de la urbe con un trazado rectangular, “a damero”, que sería replicado en toda América. Es la actual “Ciudad Colonial” de Santo Domingo. Ver **HAZARD, Samuel**. - *“Santo Domingo, su pasado y presente”*. Sociedad Dominicana de Bibliófilos, Inc. Segunda edición. Santo Domingo (RD), 2012.

³ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias: historia de la organización territorial española”*. FEMP-INAP-CEPC. Madrid, 2003. Pág. 232

⁴ Ver **LÓPEZ VILLALVA, José Miguel**. - *“Los Fueros y Ordenanzas medievales: embrión del gobierno de los Cabildos coloniales hispanoamericanos”*. UNED. HID 33. Madrid, 2006.

⁵ Ver **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Defensa de la Autonomía Municipal Iberoamericana”*. Revista Internacional de Administración Pública nº 8, 2010. IAPJ. Guadalajara (México). Págs. 92 a 166.

⁶ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. Pág. 233.

tierras al sur del Duero por los castellanos de los siglos X al XII de la historia peninsular. En este caso, no se trataba de una reconquista de tierras invadidas por el enemigo. En América, los invasores eran ellos. Pero las condiciones esenciales eran idénticas. Se trataba de asentar población en tierra fronteriza, de peligro, alejada de los centros de poder y por tanto de la seguridad, pero también de la servidumbre. En el nuevo mundo, en un breve espacio de tiempo histórico se entremezclaron dos aspectos esenciales: un inmenso espacio habitable y un grupo de agentes sociales dispuestos a arriesgarse para alcanzar una vida mejor⁷. Estas personas eran herederos de una larga tradición histórica de luchas contra el enemigo exterior y de enfrentamientos fraternales, llevaban en su ADN el espíritu guerrero y repoblador de la época medieval peninsular y estaban predispuestos a desarrollar las instituciones socio-políticas que habían facilitado el éxito en un contexto muy similar.

Una Cédula Real de Carlos I, de 1530 (Recopilación, Lay II, Tit. I, Lib II) dispuso que, con carácter general, en todos los asuntos no legislados específicamente para las Indias “*se guarden nuestras leyes de Castilla, conforme a las de Toro (1503), así en cuanto a la substancia, resolución y decisión de los casos, negocios, pleytos, como a la forma y orden de substanciar*”. Así, el derecho de Castilla adquirió carácter supletorio durante todo el periodo colonial. Pero mucho antes, el derecho medieval local castellano, de forma espontánea, había calado en América.

Por ello, para comprender el derecho municipal de las colonias, es preciso analizar el origen de esa primera influencia: las instituciones y las normas municipales de la edad media castellana.

En el año 824, el Conde de Castilla Nuño Núñez concedió a la Puebla de Brañoseira una Carta de Población, o Carta Fuera, primer ejemplo documental de concesión *ad populandum illum locuum*, esto es, otorgamiento de un territorio y sus recursos (leñas, pastos...) para su libre aprovechamiento por los pobladores del lugar. Para atraer población, se cuidan de fijar un estatuto jurídico con mejores condiciones que las habituales: franquicia o “privilegio”. Por ello, la Carta puebla es un documento público, base del fuero o derecho de aplicación preferente⁸. Surgen así comunidades rurales con privilegios de inmunidad en cuya virtud la entrada de delegados de la autoridad estaba vedada⁹. En el siglo IX estaba produciéndose una gran transformación social innovadora, precedente de las “ciudades francas”. Un concepto novedoso en la

⁷ Ver **LÓPEZ VILLALVA, José Miguel**. - “Los Fueros y Ordenanzas medievales...”. Obra cit.

⁸ Ver **GARCÍA GALLO, Alfonso**. - “En torno a la Carta de Población de Brañoseira”, en Historia, Instituciones, Documentos, número 11, 1985.

⁹ Ver **SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio**. - “España, un enigma histórico”. Ed. EDHASA. Tomo II. Buenos Aires, 1957.

evolución institucional y que, de alguna forma, fue replicada en la América colonial del siglo XVI¹⁰.

Tras la derrota del rey D. Rodrigo en el 711, la expansión de las tropas árabes por la península ibérica llegó prácticamente a todos los lugares, hasta el Cantábrico, con campamento en Gijón, por ejemplo, y traspasando la frontera natural de los Pirineos. Sólo se exceptuaron algunos lugares montañosos abruptos. Sin embargo, la población se asentó en las tierras fértiles y cálidas del sur y levante. Al norte del Tajo, se desplazó a los bereberes norteafricanos, que pronto abandonaron estas tierras por su dificultad para producir y por su peligrosidad. En el 722, con la derrota árabe de Covadonga a manos de un reducido y primitivo ejército hispano-visigodo, comenzó lo que se dio en llamar la Reconquista.

Su germen fue el reino de Asturias, cuya corte se instaló en Oviedo en el 811, con una incipiente Administración y con el restablecimiento de la vigencia del Liber Indiciorum. Ordoño II (850-866) inició un proceso de expansión hacia el sur, reedificando Tuy, Astorga y León. Alfonso III consolidó la expansión, construyendo una barrera defensiva a lo largo del río Duero y trasladando la capital del reino a León.

Los nuevos territorios conquistados por los reyes asturianos y leoneses exigían un proceso de repoblación. A mediados del siglo X estaba ya claro que había que asentar población, tanto por razones defensivas como de tipo económico. Se inició así un proceso de colonización interior que alcanzaría hasta el siglo XIII. Los reyes astur-leoneses utilizaron el principio jurídico de que toda tierra abandonada era de propiedad del monarca. Tomada posesión de la misma, la adjudicaban a particulares laicos o eclesiásticos, a su conveniencia. Los nobles resultaban en general muy favorecidos, pero a veces las tierras yermas o en lugares más difíciles eran entregadas a campesinos libres. Para estimular en estos casos el proceso repoblador, surgieron esas innovadoras “Cartas de población”.

El proceso repoblador generó la aparición de numerosos núcleos de población, eminentemente rurales. Eran Comunidades de Aldea, embrión de los futuros municipios. Sus pobladores eran campesinos que disponían de tierras propias y que participaban en el uso de los bienes comunales de la aldea, como los pastos, el molino, el pozo de sal, el agua.... La regulación de estas y otras cuestiones de la vida cotidiana, como la defensa frente a incursiones enemigas, la resolución de los litigios, la distribución de alimentos, las tasaciones..., así como la protección de sus fueros o derechos frente a

¹⁰ **RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Innovación y Gobiernos Locales: estrategias innovadoras de Ayuntamientos y Diputaciones en un contexto de crisis”*. INAP. Madrid, 2014. Pág. 17

las autoridades, harán que estas Comunidades de Aldea se planteen la necesidad de organizar la acción colectiva, y la solución la encontraron espontáneamente en la reunión de todos los vecinos, puesto que a todos les afectan los problemas por igual. Esas asambleas o reuniones de vecinos para ordena la acción colectiva serán el Concejo Abierto.¹¹

Dice E. Corral que, hasta entrado el siglo XI, los centros de población castellanos fueron lugares de habitación y agrupaciones humanas cuya existencia no era reconocida por el derecho, que no existía organización jurídico-política de carácter local o municipal. Antes del siglo XI, no existe el municipio, ya que al substrato sociológico no se corresponde el elemento político-organizativo.¹² No importa tanto determinar a partir de qué momento histórico exacto existe el municipio medieval castellano¹³, como tener en cuenta que aquellos primitivos Concejos ya eran una institución social, que muchas veces tenía sus derechos de carta puebla y que –de alguna forma-, generaba derechos, emanados de la propia sociedad, en forma de costumbre. En el momento mismo en que surge una asociación humana organizada, es necesario regular las relaciones entre sus miembros y entre éstos y el territorio. La función reguladora *ad intra*, que se consideraba consustancial al Estado, es obviamente muy anterior a éste. Los primeros Concejos castellanos altomedievales, al igual que los Cabildos americanos cinco siglos más tarde, ordenaban la convivencia y los aspectos cotidianos de las relaciones económicas y sociales de forma vinculante. Había institución y había derecho local, con todo su valor.¹⁴

Indagando sobre el origen de los Concejos rurales que surgen en los siglos IX y X al compás de la repoblación del valle del Duero, sostiene Valdeón que son una creación específica medieval, y para nada herederos del derecho romano. Surgieron en un contexto muy distinto, sin contacto directo con herencias del pasado. Destaca Valdeón dos funciones muy distintas y complementarias para las que se crea el Concejo. La primera, de orden interno, es la regulación de la convivencia y la ordenación de los asuntos colectivos cotidianos, a la que hemos aludido. La otra, externa, se desarrollaba haciendo causa común frente a la autoridad de la que dependían. La Comunidad de aldea estaba inserta en una red de obligaciones de muy diversa naturaleza (fiscales,

¹¹ Ver **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Democracia directa municipal, Concejos y Cabildos Abiertos”*. CIVITAS. Madrid, 1994.

¹² Ver **CORRAL GARCÍA, Esteban**. - *“El concejo castellano: estructura y organización”*. Conferencia pronunciada con motivo de los actos del MC Aniversario de la Ciudad de Burgos, en el salón de estrados de la Excma. Diputación Provincial de Burgos.

¹³ Suele considerarse a Brañosera como primer municipio castellano y español, precisamente por la fecha constatada de su Carta Puebla.

¹⁴ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“Breves anotaciones sobre la configuración histórica de la potestad de Ordenanza”*, en Guía de Ordenanzas Municipales. BAYER HNOS. Barcelona, 2008.

militares, judiciales...). Todas las medidas de protección y de defensa de sus derechos frente al poder externo se tomaban en el Concejo Abierto. Las comunidades aldeanas, al tener que resolver sus propios asuntos, habían generado el nacimiento de esas asambleas vecinales o “concilio”, que –dadas las características de esas entidades– tenían un carácter abierto. *“El ‘concilium’ de las comunidades aldeanas de los siglos IX y X era el Concejo Abierto, sin más, la propia comunidad, convocada en Asamblea para autogobernarse”*.¹⁵

Si bien es verdad que las Comunidades de aldea estaban formadas por hombres libres, dice Orduña: *“la igualdad entre todos no parece que sea una característica”*.¹⁶ Un primer problema que se suscitaba era el generado por la llegada a la aldea de repoblación de nuevas personas, inmigrantes. ¿Cómo se instalaban? ¿Qué tierras podían trabajar? ¿Qué derechos tenían? Valdeón afirma que no podían tener tierra propia y se establecían mediante contratos agrarios de diversa naturaleza.¹⁷ Las diferencias sociales comenzaron casi de inmediato, y está documentado que –al menos en el siglo X–, no existía una sociedad igualitaria, sino un entramado social marcado por el estatus económico. Con la configuración de esta estructura social, aparecen los “boni homini”, que tendrían una función importante en el tránsito de los Concejos Abiertos a cerrados, ya que, siendo personas destacadas por sus propiedades o posición social, asumían la representación de la aldea, “gobernando en nombre de todos”.¹⁸

La evolución del Concejo abierto hacia una fórmula restringida o Concejo cerrado fue paulatina, desde principios del siglo XI hasta finales del XII. En las pequeñas aldeas y núcleos de población que no tuvieron crecimiento, el Concejo abierto perduró a través de los tiempos, llegando hasta nuestros días. Por el contrario, en los núcleos urbanos y en las aldeas que experimentaron crecimiento y transformación social, el Concejo abierto entró pronto en crisis.¹⁹ En una sociedad en crecimiento, relativamente dinámica,

¹⁵ VALDEÓN BARUQUE, Julio. - *“El origen del Concejo Abierto”*, en textos y actas de “Jornadas sobre el Concejo Abierto”. Ed. Jurídica de Castilla y León. Valladolid, 1989, pág. 12.

¹⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. Pág. 27

¹⁷ Ver VALDEÓN BARUQUE, Julio. - *“Señores y campesinos en la Castilla medieval”*, en “El pasado histórico de Castilla y León”. Congreso de Historia de Castilla y León. Volumen I. Burgos, 1982.

¹⁸ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. Pág. 38

¹⁹ En sus análisis sobre el origen del Concejo Abierto, Valdeón recoge una línea de investigación histórica según la cual puede que “nunca existiera una relación de filiación entre el Concejo urbano y el rural”. Al menos en algunos casos, el Concilium de las ciudades pudo tener un origen distinto, derivado de las Asambleas judiciales de tipo feudal que funcionaban en el reino astur-leonés en la Alta Edad Media. Una de las acepciones del término “Concilium” es la de tribunal. Aludiendo a los estudios de C. Estepa sobre la estructura social de la ciudad de León, refiere la existencia de un Concilium como Asamblea judicial, presidido por el “iudex” y formado por “boni homini” en muy temprana época, cuando la antigua sede de la Legio VII Gemina era prácticamente el único núcleo astur-leonés que podía considerarse urbano. VALDEÓN BARUQUE, Julio. - *“El origen de...”*. Obra cit. Página 15.

surgían situaciones que exigían actuaciones eficaces e inmediatas. Esto dio origen a la aparición de cargos concejiles (jueces, alcaldes, escribanos...). Los oficios concejiles eran elegidos de entre los *“boni homini”*, una clase de notables. Las asambleas de las grandes villas y ciudades fueron reduciéndose en su composición. Las primeras excluidas fueron las mujeres. Luego, los no propietarios, ya que, al exigirse la condición de vecino, regulada en el fuero, sólo podían serlo quienes poseían propiedades. A partir de este momento, las Asambleas de los núcleos urbanos o semiurbanos siguieron reuniéndose esporádicamente, pero devaluadas en su composición y funciones. El Concejo Abierto pasaba a ser una forma de gobierno exclusiva de las pequeñas aldeas.

Hasta finales del siglo XI, las élites dirigentes (señores, caballeros...) formaron parte de la población rural. Pero, a partir de entonces, tienden a posicionarse en las incipientes ciudades, desde las que dominan a las aldeas y a los aldeanos del alfoz. La dependencia de los habitantes de las aldeas respecto a los nobles de la ciudad dio lugar a formas de dominio institucional por parte del Concejo ciudadano respecto a los Concejos de aldea.²⁰

Esto nos remite a otra de las instituciones castellanas y leonesas más importantes, con notable influencia en la futura estructura municipal iberoamericana: las Comunidades de Villa y Tierra. Configuradas en la época de repoblación al sur del Duero (la Extremadura castellana), fueron –junto con los Concejos y las Cortes- instituciones esenciales de Castilla en los siglos XI y XII.²¹

Las Comunidades de Villa y Tierra estaban integradas por la ciudad o villa, cabeza de comunidad, y las aldeas situadas en su tierra o alfoz. Era una asociación en función de intereses. En absoluto igualitaria, ya que existía una posición dominante de la villa cabecera, pero asociación en la que ambas partes obtenían algún beneficio. En un principio, el vínculo estaba condicionado por razones militares o de defensa, ya que la villa, dotada de torres y murallas, con una milicia concejil sostenida por el conjunto, ofrecía respaldo ante los peligros de unas tierras semidesérticas, fronterizas y peligrosas. Más tarde, fueron razones económicas y comerciales las que sustentaron los vínculos.

En los orígenes, a pesar de la dependencia de la villa, las aldeas, con su propio Concejo, tenían cierta autonomía y las personas gozaban de libertades, concedidas – una vez más, como aliciente al proceso repoblador.²² Pero, a partir del siglo XII, el

²⁰ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. Pág. 28.

²¹ Ver **VALDEÓN BARUQUE, Julio.** - *“Iniciación a la historia de Castilla y León”*. C.D.L. Burgos, 1980.

²² Ver **MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo.** - *“Las Comunidades de Villa y Tierra de la Extremadura Castellana”*. Editora Nacional. Cultura y Sociedad. Madrid, 1983.

dominio de los señores y del propio Concejo restringido de las villas se acentuó. Las Comunidades fueron la base de futuros municipios amplios, de alfoz, y también se las considera un antecedente de las Mancomunidades, por la idea latente del asociacionismo en función de intereses comunes. Muchas de las 42 Comunidades de la Extremadura castellana se han mantenido activas, para la gestión de un patrimonio común, e incluso para el sostenimiento de servicios colectivos.²³

Analizadas las instituciones, nos referiremos al derecho municipal medieval castellano, que tanto influjo tuvo en la América colonial del siglo XVI.

Dice el profesor Orduña que *“el derecho municipal medieval estaba constituido por la costumbre, los Fueros y las Ordenanzas municipales”*.²⁴

En la Alta Edad Media, ni existían mercados nacionales, ni sentimientos comunitarios de alcance nacional. Cada núcleo local organizaba las relaciones sociales mediante “ordenación propia”.²⁵ El derecho local era totalizador, ya que comprendía aspectos mercantiles, civiles, penales...., y políticos. La dispersión normativa que caracterizó a esa época es consustancial a la fragmentación del mercado y de las instituciones de poder. Éste no era un fenómeno exclusivo de los territorios que formarían España, sino algo común, en su esencia, al Occidente europeo, en el que estatutos y reglamentos de ciudades y pueblos tuvieron mucha importancia. Lo peculiar de la península fue el proceso de repoblación, que dio lugar a instituciones y normas propias muy específicas.

En el origen de estas normas peculiares está la noción de “privilegio”: ventaja para los moradores de un lugar difícil y arriesgado, frente a quienes sigan viviendo en territorios más seguros, pero sometidos a la jurisdicción de un señor laico o eclesiástico. Las Cartas-puebla –como sabemos- fueron el instrumento primigenio. Aunque las había de diversos tipos, en muchas de ellas encontramos ya aspectos ordenadores de la sociedad civil. Las Cartas fueron un antecedente de los Fueros, que se formaron añadiendo a los “privilegios” de las Cartas, los usos y costumbres del lugar.

El Fuero de los municipios altomedievales tiene carácter estatutario, ya que contiene los elementos básicos del gobierno del lugar. Es una especie de “pequeña constitución” local. Aunque algunos eran redactados por el propio Concejo, eran

²³ Ver **GARCÍA SANZ, Ángel**. - *“Las Comunidades castellanas: evolución económica y potencial”*. I Jornadas sobre Comunidades de Villa y Tierra. Segovia, 1986.

²⁴ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. Pág. 113.

²⁵ **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“Breves anotaciones sobre...”*. Obra cit., pág. 74.

confirmados por el rey. Los Fueros eran otorgados. Tenían un carácter aglutinador de normas procedentes de la costumbre del lugar y, por tanto, un cierto origen popular.

El Fuero es “el ordenamiento que el juez reconoce como específico de cada una de las comunidades locales que componen el reino. El ordenamiento general aparece así como un conjunto de fueros locales”.²⁶

Pronto se puso de manifiesto que los Fueros no contenían la regulación de todos los aspectos que afectaban a la vida cotidiana de la comunidad, y surgió la normativa “ordinaria” propia de los Concejos, que cristalizó en las primeras Ordenanzas, derecho autónomo municipal.

“El nacimiento de esta normativa ‘ordinaria’ habría que colocarlo en el mismo momento en que surge también una asociación humana organizada, en el instante en que una comunidad tiene conciencia de tal por el hecho de poseer unos intereses comunes que no serían otros que los económicos y de defensa. Este primitivo municipio al que se le han concedido por el rey o señor unas tierras se plantea la necesidad de administrar las mismas, de proveer a su aprovechamiento. Al mismo tiempo la comunidad debe regular las transacciones entre los vecinos, el mercado y, por último, debe asegurar un sistema militar de reacción contra los peligros que la dura existencia en aquella época y, sobre todo, en los lugares de frontera conllevaba.

La base de estas regulaciones puede encontrarse en la ‘constitución’ del lugar, la carta-puebla o el fuero, pero éste, sobre todo en su primera redacción, no agota las posibilidades y la pluralidad de situaciones que puedan presentarse. Surge pues, espontáneamente, la normativa, la Ordenanza que los habitantes de un municipio se dan a sí mismos y se obligan a respetar”.²⁷

Para Corral, las Ordenanzas desarrollan el Fuero, que había caído en un proceso de degradación normativa.²⁸ Aunque parece más lógico pensar, como se deduce de los estudios de Embid y ratifica Orduña, que las Ordenanzas obedecieron a necesidades concretas de la comunidad no previstas en el Fuero ni en ordenamientos más amplios, como el de Alcalá.²⁹

²⁶ LALINDE ABADÍA, Jesús. - “Iniciación histórica al Derecho español”. Ariel. Barcelona, 1970. Página 84.

²⁷ EMBID IRUJO, Antonio. - “Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español”. IEAL. Madrid, 1978, pág. 45.

²⁸ CORRAL GARCÍA, Esteban. - “Ordenanzas de los Concejos castellanos”. Burgos, 1988, pág. 28.

²⁹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - “Municipios y Provincias...”. Obra cit. Pág. 113.

La materia objeto de las Ordenanzas es “la vida económica de la ciudad”. Disponen el aprovechamiento de los bienes comunales, regulan el abastecimiento de la ciudad, aspecto éste al que suelen dedicar la máxima atención, el precio de los productos, normas de mercado, pesos y medidas, exacciones municipales....³⁰, pero también aspectos organizativos del Concejo y servicios propios de la comunidad.³¹ Las Ordenanzas medievales son verdaderas normas ordinarias, totalizadoras de lo cotidiano, que alcanzaron gran importancia y serán el precedente de las “Ordenanzas de policía y buen gobierno”, así como –en cierto modo- de las actuales Ordenanzas de la convivencia ciudadana.³²

Cuando, a principios de la Edad Moderna, surgen las primeras manifestaciones del derecho municipal en América, los Fueros y las Ordenanzas de las ciudades castellanas habían sufrido notables cambios de distinta naturaleza y alcance en unos y otras.

La decadencia del derecho municipal castellano comenzó ya en la Baja Edad Media, con la aparición de las primeras formas de centralización política y jurídica, anteriores a la formación del Estado. El punto de inflexión en el que se sitúa el comienzo de la pérdida de valor de los derechos locales se sitúa –según el profesor Embid- en el siglo XIV, siendo la fecha más significativa la del Ordenamiento de Alcalá, año 1348.³³ En el tramo final de la Edad Media, las formas centralizadoras que se imponen al derecho local responden tanto a procedimientos jurídicos como político-burocráticos. La manifestación más importante entre estos últimos será la aparición de la figura del Corregidor y la intervención real en el nombramiento de oficios municipales.

Las primeras fuentes referenciadas acerca del Corregidor castellano se encuentran en las Cortes de Alcalá, y fue precisamente el Ordenamiento de Alcalá el instrumento jurídico centralizador que marcó el declive de los fueros locales, como norma “constitucional” de las ciudades. Los Fueros se seguirán manteniendo, pero con una serie importante de limitaciones: estarán sujetos a la potestad del rey de mejorarlos y enmendarlos; solamente serán aplicables cuando sus preceptos no vayan contra Dios, contra la razón o contra “*las leyes que en este nuestro libro se contienen*”. El derecho aplicable directamente es el Ordenamiento de Alcalá, y los Fueros sólo en lo no previsto y siempre sujetos a “*la potestad reformadora del Rey*”.

³⁰ EMBID IRUJO, Antonio. - “Ordenanzas y Reglamentos municipales...”. Obra cit., págs. 46 y 47

³¹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - “Municipios y Provincias...”. Obra cit. Pág. 113-114.

³² Ver MERINO ESTRADA, Valentín. - “Las Ordenanzas Municipales en Castilla y León”, en MERINO ESTRADA, V./RIVERA ORTEGA, R.- “Derecho local de Castilla y León” (Directores). IUSTEL, Madrid, 2015.

³³ EMBID IRUJO, Antonio. - “Ordenanzas y Reglamentos municipales...”. Obra cit., pág. 39.

Mientras que los Fueros pierden su valor y paulatinamente dejan de aplicarse, las Ordenanzas pierden fuerza como derecho autónomo creado por las ciudades y pueblos, pero seguirán existiendo y su contenido será más amplio.

Ya en la Edad Moderna, la aprobación de las Ordenanzas corresponderá al Consejo de Castilla, y en su elaboración compartirán protagonismo el Corregidor y los Concejos. Así lo señala la pragmática dictada por Carlos I y doña Juana en las Cortes de Toledo de 1539, que otorga la iniciativa al Corregidor y limita la participación de los vecinos, que –en todo caso- deben ser oídos. Uno de los aspectos más discutidos y discutibles es el referido a la intervención de vecinos, regidores y corregidores en las Ordenanzas. Embid considera que en esta época la “participación popular ha pasado ya al recuerdo”, y que surge la técnica de la “información pública” como sucedáneo de la misma.³⁴ Sistema que se prolongará en el tiempo hasta nuestros días. Sin embargo, Orduña destaca que no existía uniformidad al respecto, pues, más allá de lo preceptuado, estaba el uso de la costumbre o tradición. La participación de todos los vecinos para elaborar las Ordenanzas se realizaba en Concejo abierto, pues precisamente era ésta la materia que restaba a éstos cuando eran convocados excepcionalmente. La razón se debía a la facultad que tenían los pueblos para hacer sus Ordenanzas, pues, siguiendo la costumbre y tradición, había sido así desde tiempos remotos.³⁵

Los autores de la época destacan la importancia de las Ordenanzas, al tiempo que señalan su subordinación a la ley del príncipe. Clarificadoras son las palabras de Santayana:

“No hay gobierno sin leyes: son las leyes el cimiento del gobierno. Por esa razón conservan los pueblos la facultad de hacer Ordenanzas para su gobierno. Pues, si bien no la tienen para hacer leyes que obliguen generalmente a todos, por ser esta regalía peculiar del Príncipe, pueden no obstante establecer estatutos con que se gobiernen”.³⁶

Las materias que regulan las Ordenanzas son las mismas que en la Edad Media, incluso mayores. Junto a las típicas reglamentaciones gremiales, de abastos y de ordenación del comercio, encontramos ya referencias a la beneficencia y la salubridad. También comienza a tener cierta importancia la policía de construcciones, que más adelante será dominante como ámbito competencial municipal.

³⁴ EMBID IRUJO, Antonio. - “Ordenanzas y Reglamentos municipales...”. Obra cit., pág. 57.

³⁵ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - “Municipios y Provincias...”. Obra cit. Pág. 115.

³⁶ SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo. - “Gobierno político de los pueblos de España”. Ed. IEAL. Administración y Ciudadano nº 6. Madrid 1979. Pág. 37.

A mediados del siglo XVI, algunas Ordenanzas de ciudad vienen a ser un compendio normativo de “buen gobierno”, adelantando el concepto de “policía y buen gobierno” que será determinante en las Ordenanzas del XVII al XIX. Así lo destaca el profesor Orduña a propósito de las Ordenanzas de Valladolid, aprobadas por Carlos I en 1549, cuya vigencia se ratificó por última vez en 1818. En su título consta: “Las Ordenanzas con que se gobierna la república de Valladolid son las siguientes”. Reiteradamente se califican como “*ordenanzas para la buena gobernación de la dicha villa*”, y el análisis de su contenido despeja cualquier duda sobre su carácter de “Ordenanzas de buen gobierno”.³⁷

En las Ordenanzas coloniales de la primera mitad del siglo XVI influirán tanto las medievales de la vieja Castilla de los siglos XI y XII, surgidas en un contexto social similar, como las coetáneas de la época en que se desarrolla la expansión colonial en América. Doble influencia, que resultará muy enriquecedora.

³⁷ **ORDENANZAS DE VALLADOLID. SIGLOS XVI AL XIX.** Edición facsímil de las Ordenanzas Generales de 1549. Ámbito Ediciones S.A. Valladolid, 1988

2. EL MUNICIPIO HISPANOAMERICANO DEL PERIODO COLONIAL.

2.1. La fundación de las ciudades.

Desde el inicio de la conquista de América, la Corona española tuvo una firme y clara política de poblamiento. Por ello, lo primero que hacían los españoles era fundar ciudades. El descubridor o poblador español no se dispersaba por el campo de las tierras recién conquistadas, ni ocupaba y compartía su vida en los poblados indígenas existentes, sino que fundaba ciudades de nueva planta. Así se cumplía el mandato de que lo ya descubierto “*se pueble, asiente y perpetúe*”.³⁸

La razón de ser de la ciudad obedeció a móviles casuísticos distintos (explotaciones mineras, dominio de un nudo de comunicaciones; emporio comercial...), pero siempre tenía una función esencial común, relacionada con el control del entorno regional. La fundación de una ciudad obedecía a la razón de ocupar una región o a la de consolidar un territorio ocupado con términos jurisdiccionales extensivos e imprecisos, que en ocasiones llegaban hasta los límites de las tierras conocidas.³⁹

No obstante, las diferentes motivaciones concretas que dieron origen a la fundación de las ciudades, la mayoría de ellas fueron centros urbanos de carácter agrícola-ganadero, además de servir para concentrar el trabajo de los oficios mecánicos, los servicios de profesionales y las actividades administrativas locales. Muchos de los habitantes de las ciudades eran personas que vivían del campo, sin dejar de ser vecinos de la ciudad y, frecuentemente, miembros del Cabildo. La ciudad tenía así un marcado carácter de centro agrícola y era el núcleo dominante de un amplio ámbito rural-agrario.⁴⁰

La fundación de una ciudad aseguraba el dominio de un territorio y constituía el punto de apoyo y de avance hacia nuevas exploraciones y conquistas. Fundar una ciudad era la forma más eficaz de vigilar, controlar, explotar y ordenar un territorio.⁴¹ Además, la ciudad permitía desarrollar el proceso colonizador, cumpliendo los distintos objetivos: la obtención de riquezas, la población del territorio, el dominio de la tierra y la transmisión de la civilización a través del instrumento evangelizador.⁴² La ciudad fue, pues, una pieza fundamental para la conquista de

³⁸ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - “Política de poblamiento de España en América: la fundación de ciudades”. IEAL. Madrid, 1984, pág. 7.

³⁹ SANZ CAMAÑES, Porfirio. - “Las Ciudades de la América Hispana (siglos XV al XVIII)”. Ed. Sílex. Madrid, 2004. Pág. 26.

⁴⁰ DOMÍNGUEZ COMPANY, Francisco. - “Política de poblamiento...”. Obra cit., pág. 9.

⁴¹ Ver GARCÍA ZARZA, Eugenio. - “La ciudad en cuadrícula o hispanoamericana”. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca. Salamanca, 1996.

⁴² SANZ CAMAÑES, Porfirio. - “Las Ciudades de la América Hispana...”. Obra cit., pág. 27.

América, como corroboran las palabras del cronista López de Gómara cuando, al referirse al fracaso de la expedición de Pánfilo de Narváez a La Florida en su “Historia General de las Indias”, formulaba la regla de oro a la que debía atenerse cualquier conquistador o descubridor: *“Quien no poblar no hará buena conquista, y no conquistando la tierra, no se convertirá la gente, así que la máxima del conquistador ha de ser poblar”*.⁴³

Un escaso contingente humano llevó a cabo un proceso repoblador de gran magnitud y en un corto periodo de tiempo.⁴⁴

En las primeras décadas del siglo XVI, encontramos tres momentos fundacionales importantísimos para la comprensión del origen de la ciudad colonial hispanoamericana. El primero se constata con las recomendaciones contenidas en las Instrucciones dadas por el Rey a Pedrarías Dávila el 2 de abril de 1513 en Valladolid. En ellas se dispone una traza ordenada para las ciudades, con plaza central y calles tiradas a regla y cordel. Durante estos años, se fundaron poblaciones costeras en el Caribe: Isabela, Santo Domingo, Santiago de Cuba, La Habana, San Juan de Puerto Rico y Panamá. El segundo corresponde a la Real Cédula de 1521, por la que se daban instrucciones a Francisco de Garay para poblar la provincia de Amichel. Estas instrucciones recogían y desarrollaban los consejos del Rey a Pedrarías Dávila. El tercero se encarna en las Disposiciones de Carlos I a Hernán Cortés, de 1523, para la fundación de ciudades. En ellas se establece –por así decirlo–, un patrón unificado a seguir: *“Después de haber cortado los árboles, debéis empezar a limpiar de nuevo el terreno y a continuación, siguiendo el plano que he confirmado, debéis trazar los lugares públicos, exactamente tal como están indicados, la plaza, la iglesia, el ayuntamiento, la cárcel, el mercado, el matadero, el hospital...”*. Terminan con un consejo muy importante: *“Aseguraos de que las calles sean bien rectas”*.⁴⁵

Entre 1523 y 1573 se desarrolló el mayor proceso expansivo fundacional, con más de 200 ciudades, entre las que destacan México, Guadalajara, Guatemala, Quito, Bogotá y Lima. También continuó la fundación de ciudades en el litoral: puertos importantes que se desarrollan a impulsos de las explotaciones mineras y el comercio, como Cartagena de Indias, Acapulco, Guayaquil y El Callao, por ejemplo.

En 1573 vieron la luz las Ordenanzas de Felipe II, que, en opinión de muchos tratadistas, constituyen el cuerpo más sistemático y estructurado de la política de

⁴³ Ver **LÓPEZ DE GÓMARA, Francisco**. - *“Historia General de las Indias y vida de Hernán Cortés”*. Prólogo y Cronología de **GURRÍA LACROIX, Jorge**. Biblioteca Ayacucho. Caracas (Venezuela).

⁴⁴ Ver **LÓPEZ VILLALVA, José Miguel**. - *“Los Fueros y Ordenanzas medievales...”*. Obra cit.

⁴⁵ **SANZ CAMAÑES, Porfirio**. - *“Las Ciudades de la América Hispana...”*. Obra cit., pág. 28.

poblamiento de cualquier potencia colonizadora.⁴⁶ Cuando la ordenación del proceso fundacional alcanza su cima, éste se ralentiza y la prioridad, por razones económicas y de defensa, pasaría a situarse en la creación de redes de comunicación y en la articulación del territorio. Siguieron fundándose ciudades de importancia, precisamente para favorecer la articulación regional, como Santiago de Chile, Córdoba, Tucumán, Caracas, Maracaibo..., incluso en el siglo XVIII, algunas importantes, como Montevideo, Angostura y San Francisco de California.⁴⁷

¿Quién fundaba las ciudades? La erección de una ciudad corría a cargo de personas a quienes de una manera expresa se confiaba esta importante misión.⁴⁸ En las Capitulaciones se puntualizaban los requisitos y la forma en que debían proceder, la organización que debían establecer para la ciudad y los derechos que sobre la misma les concedía la Corona: “Que los Adelantados, Alcaldes mayores y Corregidores capitulen la fundación de ciudades. Entre los demás capítulos que se ajustaren con el Adelantado, ha de ser uno que dentro de cierto tiempo tendrá erigidas, fundadas, edificadas y pobladas por lo menos tres ciudades y una provincia de pueblos sufragáneos; y si fuera Corregidor, una ciudad sufragánea y los legaren con jurisdicción que bastare para labranza y crianza de los términos de la ciudad”.⁴⁹

Pero no siempre era así. A veces no era una persona obrando como descubridor o una autorizada en virtud de capitulación concreta quien acometía la empresa de erigir una nueva ciudad, sino un grupo de vecinos, más o menos numeroso: “*No habiendo personas que hagan asiento y obligación para hacer nueva población adonde les fuera señalado, con que no sean menos de diez casados, lo pueden hacer y se les dé término y territorio al respecto de lo que está dicho; y ellos pueden elegir entre sí alcaldes ordinarios y oficiales del consejo anuales*”.⁵⁰ Orduña concede gran importancia a estas disposiciones sobre forma de erigir ciudad, pues ofrecen un reconocimiento expreso del Cabildo abierto originario, que nombraba libremente a las autoridades concejiles.⁵¹

⁴⁶ Ver **OTS CAPDEQUÍ, José María.** - “*Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano*”. Ed. Aguilar. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, 1968.

⁴⁷ **SANZ CAMAÑES, Porfirio.** - “*Las Ciudades de la América Hispana...*”. Obra cit., pág. 30.

⁴⁸ Ver **OTS CAPDEQUÍ, José María.** - “*Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano del periodo colonial*”, del “Anuario de Historia del Derecho español” T.I. Ed. Tipografía de la “Revista de Archivos”. Madrid, 1924.

⁴⁹ **RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS.** Mandada imprimir y publicar por S.M. Carlos II. Julián de Paredes, 1680. Edición facsímil. I.C.H. Madrid, 1973, Ley 8, Título 3, Libro 4.

⁵⁰ **ORDENANZAS DE NUEVO DESCUBRIMIENTO Y NUEVA POBLACIÓN,** promulgadas por S.M. Felipe II en 1573. Ordenanza 102. Recogida en la RECOPILACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS citada. Ley 10, Título 5, Libro 4.

⁵¹ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - “*Municipios y Provincias...*”. Obra cit., pág. 253.

El primer título jurídico que sirvió de base para el proceso de descubrimiento, colonización y población fueron las **Capitulaciones**, un contrato de concesión que la Corona otorgaba a los jefes de las expediciones descubridoras. En estas Capitulaciones o contratos se establecía la autoridad del Adelantado y se fijaban los derechos que la Corona se reservaba en los nuevos territorios. La Capitulación era un título negociable, que podía ser vendido e incluso tenía carácter hereditario. Las Capitulaciones constituían título para fundar las ciudades. Fundar sin disponer del mandato para ello era considerado delito, castigado incluso con la pena de muerte. Pero, además, siendo el poblamiento título jurídico en base al cual quedaba establecido el Señorío del Rey sobre las nuevas tierras, las Capitulaciones otorgadas a descubridores y Adelantados imponían a éstos la obligación de fundar ciudades, pueblos o fortalezas, con un número determinado en un periodo de tiempo.⁵² En las Capitulaciones se plasmaban todos aquellos aspectos relacionados con la población de nueva fundación. Contenían también la Carta-patente, facilitada para repartir encomiendas, habitual premio que se concedía a quienes se distinguían en las empresas militares al servicio real.⁵³

¿Cómo se fundan las ciudades? Se fundaban de forma pública y solemne, documentándose en Acta suscrita por Escribano público y con testigos. Al fundarse una ciudad, se procedía a levantar el Acta correspondiente, que en definitiva era “el certificado de nacimiento” de la nueva población, el documento fehaciente que el fundador presentaría ante quien autorizó la acción, la demostración del cumplimiento de la misión pacificadora y pobladora y la garantía de estabilidad de los nuevos dominios obtenidos para la Corona.⁵⁴

La ocupación y adquisición de nuevos terrenos para la Corona se legalizaba en un acta distinta y generalmente previa a la de fundación de la ciudad. Aunque a veces, las dos aparecen registradas en un mismo texto, son dos actos jurídicos distintos: “toma de posesión” y “fundación de ciudad”. Las ceremonias de toma de posesión se realizaron desde los inicios del descubrimiento, con formularios peculiares y respetados en todas las latitudes del continente.⁵⁵ Una vez tomada posesión de un territorio, se

⁵² **BREWER CARÍAS, Allan R.**- “*La Ciudad Ordenada*”. Universidad Carlos III.-BOE. Madrid, 1997, pág. 60.

⁵³ **SANZ CAMAÑES, Porfirio.** - “*Las Ciudades de la América Hispana...*”. Obra cit., pág. 31.

⁵⁴ **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.** - “*Política de poblamiento...*”. Obra cit., pág. 33.

⁵⁵ La forma de tomar posesión y documentar el acto aparece ya sintéticamente expresada en las **Instrucciones que el Gobernador de Cuba Diego Velázquez dio a Cortés el 23 de octubre de 1518**: “*En todas las islas que descubrieren, saltaréis a tierra ante vuestro escribano y muchos testigos y en nombre de Sus Altezas tomaréis y aprenderéis la posesión dellas con toda la más solemnidad que se pueda, haciendo todos los autos e diligencias que en tal caso se requieren e se suelen hacer*”. En las Ordenanzas de Felipe II, de 1573, se decía: “*las personas que fueren a descubrimientos por mar o por tierra, tomen posesión en nuestro nombre de todas las tierras, haciendo la solemnidad y actos necesarios, de las cuales traygan fe y testimonio en publica forma y en manera que haga fe...*”. (Ordenanza 13).

estudiaba y escogía el mejor emplazamiento para la ciudad, desde la que se debía dominar y gobernar. Elegido emplazamiento, se procedía a fundar la ciudad, en ceremonia revestida de todas las formalidades requeridas y haciéndolo constar en Acta, realizada por Escribano que dará fe del acto.⁵⁶

Así como la “toma de posesión” estaba regulada con detalle, no parece que existiesen disposiciones legales que ordenaran el levantamiento del Acta de fundación de la ciudad y los pormenores de cómo debía hacerse. Sin embargo, se hacían y con notable uniformidad en cuanto a los rasgos esenciales, lo que nos permite analizar, siguiendo a Domínguez Compañy, tanto los aspectos formales como materiales o de contenido.⁵⁷

En el plano formal, encontramos en primer lugar la invocación “*En el nombre de Dios...*”, con la que suelen iniciarse las actas, con raras excepciones, en las que se sitúa más adelante. Importante es destacar la declaración del fundador manifestando la autoridad que tiene para ello. Es decir, el título de intervención para el acto que realiza y que se documenta. Suele ser breve y sencilla, pero existe un gran interés en dejarlo claro.⁵⁸ El lugar donde se firma el Acta, la fecha y el nombre que se pone a la nueva ciudad son otros datos que aparecen con carácter general en todas las Actas.

La fuerza legal del Acta se obtiene por estar hecha ante Escribano y testigos que dan fe del acto. Se hace constar el “ante mí”. Los nombres y firma de testigos no aparecen en todas. Pero, con frecuencia, la referencia al Escribano no sólo figura al final, sino en diversos momentos del Acta, lo que revela la importancia que se da al oficio.

En cuanto a los aspectos de fondo que aparecen más frecuentemente en los documentos, tenemos los siguientes:

- **Selección del lugar**, justificando las razones por las que se elige, aludiendo a condiciones físicas del terreno, ventajas materiales y posibilidades de “evangelización del indio”.

- **Establecimiento de los símbolos**: la cruz y el rollo.

- **Trazado de la ciudad**.⁵⁹

⁵⁶ SANZ CAMAÑES, Porfirio. - “*Las Ciudades de la América Hispana...*”. Obra cit., pág. 31

⁵⁷ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - “*Política de poblamiento...*”. Obra cit., págs. 35-54.

⁵⁸ “*Por virtud de los poderes que tengo de los gobernantes de Su Majestad...*”, decía sencillamente Alvarado al fundar Guatemala.

⁵⁹ El trazado de la Ciudad fue objeto de numerosa regulación legal en la normativa dictada por los Reyes para las Indias. El modelo estaba perfectamente definido en las Ordenanzas de Felipe II de 1573, con un

- **Asignación de jurisdicción.**

- **Constitución del Cabildo, nombramiento y jura de autoridades.**

Esto último es importantísimo. **No había fundación sin constitución del Cabildo** y jura de autoridades. Porque para que la Villa fuera perfecta, debía tener sus Alcaldes y regidores que la gobiernen. Ya vimos cómo al fundarse la primera población de la América hispana, La Isabela, se nombró Cabildo, iniciando así el municipalismo iberoamericano.

2.2. Los Cabildos hispanocoloniales.

*“La vida municipal aparece en América desde la primera hora de la conquista española. El conquistador lleva consigo a las tierras nuevas, convertidas en prolongación de su patria, la tradición municipal de Castilla, y en cada sitio donde levanta una población, su preocupación primera es constituir la institución local que la gobierne”.*⁶⁰

En el sistema político de España en América, la única representación de los nuevos pobladores se realizaba a través de los Cabildos, cuya característica fundamental como institución político-administrativa era el ejercicio de poder de forma colegial. Lejano el poder central, la vida política cotidiana se desarrollaba en el marco de las ciudades, que imponían su autoridad a las aldeas y pueblos del territorio circundante. El Cabildo traducía legalmente la existencia de la ciudad y la confería su jerarquía política. Buena parte de la historia de la América colonial se fraguó en los Cabildos.⁶¹

El municipio americano responderá en su estructura y su dinámica al modelo castellano, de forma notablemente uniforme desde La Florida al Río de la Plata. Pero lo hace con importantes matices, que le dotan de singularidad, debido a la lejanía del poder central, a la necesidad de considerar las formas de organización social preexistentes y, sobre todo, al “espíritu medieval” de los primeros años de vida española en América, fenómeno muy bien descrito por Domínguez Compañy: *“Al estudiar las instituciones coloniales hispanoamericanas no debemos olvidar que el concepto de nación surge en plena edad moderna, al alborear el fecundo siglo XVI. No obstante, el ideal dominante*

texto de 148 capítulos, imponiéndose el formato de cuadrícula o damero, que daría lugar a un verdadero **modelo urbano** original, de gran importancia y tradición.

Ver **GARCÍA ZARZA, Eugenio**. - *“La ciudad en cuadrícula ...”*. Obra cit.

⁶⁰**MELO, Carlos F.**- *“El Municipio colonial”*. Trabajo presentado al IV Congreso de la Historia Nacional. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), año 20, nº 7-8. Septiembre de 1933. P ág.3

⁶¹Ver **GUILLAMÓN ÁLVAREZ, Fco. Javier**. - *“Algunas reflexiones sobre el Cabildo colonial como institución”*. Anales de Historia Contemporánea, 8 (1990-1991). Universidad de Murcia. Págs. 151-161.

*en los primeros tiempos de la conquista y la colonización.... es todavía un ideal político medieval, en el que el concepto de "nación" apenas tiene significado... La vida española que viene al Nuevo Mundo es vida medieval y, por tanto, concibe sólo, además de la vida local, la unidad religiosa o imperial. Es decir. El conquistador de los primeros tiempos sienta la vida municipal y comprende el concepto de imperio, pero todavía no tiene la idea de Nación. Esto explica, a mi modo de ver, la importancia que tiene la vida municipal en la historia colonial. La primera organización política es el municipio. Nuestra primera vida pública es exclusivamente vida ciudadana".*⁶²

El municipio americano gozaría de la autonomía propia de los siglos XI y XII en Castilla, anteriores a la aparición de los Corregidores. El Municipio era plenamente autónomo y los Cabildos tenían facultades de redactar sus propias Ordenanzas. Contaban también con un patrimonio propio, constituido por "comunes", "de propios" y "arbitrios".⁶³

El único gobierno real en América durante gran parte del siglo XVI era el municipal: *"Tendrán que pasar muchos años antes de que naciera en América una solidaridad mayor que la puramente local, hasta ir formando poco a poco el concepto de nación. Durante mucho tiempo, hasta el final de la colonia, perduró un cierto aspecto de independencia municipal y para todo habitante de América la vida municipal tuvo una importancia básica". "Cada ciudad, por medio de su Cabildo, ejercía todos los poderes....., fortalecida por la distancia y la falta de comunicaciones que le obligan a actuar independientemente".*⁶⁴

2.2.1. Cabildos Abiertos y/o Cabildos Cerrados.

"A la par del Cabildo ordinario o cerrado, apareció en los dominios españoles la forma de concejo abierto de las antiguas ciudades castellanas, conocida en América con la denominación de "Cabildo Abierto". El Cabildo abierto se componía de los miembros del Cabildo cerrado, asociados a los vecinos afincados, con casa abierta y poblada en la respectiva Ciudad y se convocaban en circunstancias graves que afectaban la vida de la Ciudad, para proveer las medidas conducentes para salvar la situación, para hacer donativos a la Corona, nombrar un Procurador que gestionara los intereses

⁶² DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - *"Estudios sobre las Instituciones Locales Hispanoamericanas"*. Biblioteca de la Asociación Nacional de la Historia. Caracas. 1981. Pág. 67.

⁶³ RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita de Jesús. - *"Derecho Municipal: El Municipio, su competencia, origen y perspectiva"*. Anuario Dep. Derecho U.I. UNAM-México D.F., pág. 808.

⁶⁴ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - *"Estudios sobre las Instituciones Locales..."*. Obra cit. Pág. 70

*locales en la Metrópoli, solicitar la suspensión de un Gobierno u oponerse a las normas eclesiásticas”.*⁶⁵

El Cabildo Abierto colonial es una figura que prácticamente no está regulada en la legislación indiana, pero su existencia está suficientemente constatada. Mas, lógicamente, existen posiciones encontradas entre los historiadores acerca de su virtualidad, su relación con el Cabildo Cerrado y su importancia.

Para Orduña, el Cabildo Abierto en Hispanoamérica es una institución *“trasplantada desde Castilla, pero de la que existe una regulación concreta bastante escasa en las siempre minuciosas leyes de Indias, pese a ser una fórmula consustancial al municipio americano, que funcionó con toda regularidad desde el sur de los Estados Unidos hasta la Argentina. Su base legal es la misma que la de los Concejos de Castilla y León”*.⁶⁶ Domínguez Compañy estudió detalladamente el funcionamiento de los Cabildos Abiertos, a los que consideraba una *“institución de hondas raíces castellanas que floreció en el nuevo mundo con fuerza propia”*. Para él, no eran reuniones esporádicas en circunstancias excepcionales, sino que funcionaron regularmente para organizar múltiples aspectos de la vida comunitaria.⁶⁷

Por el contrario, Mira Caballos, en sus estudios acerca de los primeros Cabildos antillanos (1492-1542) resalta el carácter “oligárquico” de los Cabildos y niega virtualidad efectiva a los Cabildos Abiertos. Afirma que en el área del Caribe no funcionaron.⁶⁸ Ots Capdequí afirmó: *“En los territorios coloniales de Indias, al igual que en la Metrópoli, se registran en la legislación dos clases de Cabildos: los Cabildos ordinarios y los Cabildos abiertos. Pero, a pesar de esta doctrina legal, el estudio histórico de la realidad de la vida de nuestras ciudades coloniales pone de relieve que la reunión de los llamados Cabildos abiertos sólo tuvo lugar en circunstancias excepcionales o en pueblos y lugares de densidad de población muy exigua... El conjunto de las disposiciones legales contenidas a este respecto en la Recopilación de 1680 se refiere fundamentalmente a los llamados Cabildos ordinarios”*.⁶⁹ *“Solo dos leyes se encuentran en la Recopilación de 1680 que hagan referencia a esta materia. Una de ellas, la 3, tit. 10, libr.4, que parece admitirlos sin nombrarlos, para la elección de Regidores en los lugares de nueva fundación, cuando dicho nombramiento no se hiciere capitulado con los Adelantados de*

⁶⁵ MELO, Carlos F.- *“El Municipio Colonial”*. Obra cit., pág. 12.

⁶⁶ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit., pág. 235.

⁶⁷ Ver DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - *“El Cabildo Abierto en Hispanoamérica colonial”*. Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional. Nº 23. La Habana, diciembre 1957.

⁶⁸ Ver MIRA CABALLOS, Esteban. - *“Los Cabildos Antillanos: aspectos institucionales”*, en *“La Española, epicentro del Caribe en el siglo XVI”*. Academia Dominicana de la Historia. Santo Domingo (R.D.), 2010, págs. 469 y 492.

⁶⁹ OTS CAPDEQUÍ, José M^a. - *“Historia del Derecho Español en América...”*. Obra cit., pág. 151.

nuevos descubrimientos y poblaciones. La otra ley es la 2, tít. II, libr. 4; en la que se establece que la elección de Procurador sea por votos de los Regidores y no por Cabildo abierto".⁷⁰

Los Concejos Abiertos, surgidos en la Alta Edad Media castellana, y los Cabildos Abiertos hispanoamericanos de la etapa colonial responden a una misma lógica de participación popular, pero existen entre ellos notables diferencias, ocasionadas por la distinta forma en que se realizó el proceso de asentamiento de la población.

En las tierras castellanas, durante los siglos IX y primera mitad del X, se formaron pequeñas comunidades aldeanas, con su Carta-puebla, en las que se institucionalizaba la forma de gobierno de Concejo Abierto. Prácticamente no había Ciudades, y en las poquísimas –como León– desde los orígenes aparece ya un Concejo “elitista”. En los siglos XI y XII, en la Extremadura castellana, predominará el poblamiento basado en las Comunidades de Villa y Tierra. Domina la Ciudad o Villa, en la que el Concejo es cerrado, con formas complementarias abiertas. En toda Castilla, el Concejo Abierto siguió funcionando en las pequeñas aldeas rurales, y en cierto modo lo sigue haciendo hasta nuestros días. Pero en las Ciudades pronto desapareció –si es que llegó a existir como tal–, y se impuso el Concejo cerrado.

En América hispana colonial, el asentamiento de la población se realizó desde los inicios mediante la fundación sistemática de Ciudades que dominaban un amplio alfoz rural. Como hemos señalado, los poseedores de tierras, debido a los repartimientos feudales, vivían en la Ciudad y participaban en su Cabildo. El Cabildo fue cerrado ab initio, y se convocaba Cabildo Abierto, con la participación de vecinos en contadas ocasiones. Sólo en casos excepcionales, cuando la fundación era realizada por familias sin autoridad que tuviera capitulación, pudo existir temporalmente un Cabildo abierto como forma de gobierno, y sólo hasta imponerse la fórmula general.

Por lo tanto, en las colonias hispánicas, el Cabildo como institución fue cerrado y complementado en paralelo con sesiones de “Cabildo Abierto”, con participación vecinal.⁷¹ Cabildo Abierto en las pequeñas aldeas apenas existió, ya que la población

⁷⁰ OTS CAPDEQUÍ; José M^a. - *“Apuntes para la historia del municipio...”*. Obra cit., pág. 21.

⁷¹ En el Cabildo Abierto existieron varias modalidades, caracterizadas por el distinto nivel de participación vecinal. En primer lugar, los Cabildos “asamblearios” o abiertos propiamente dichos, que se utilizaron en las primeras etapas coloniales con amplia participación. En segundo lugar, los Cabildos Abiertos “minoritarios”, a los que se citaba a un determinado número de vecinos notables de la Ciudad para que asesoraran al Cabildo cerrado en la toma de determinadas decisiones. Estos vecinos “selectos” eran encomenderos, principales propietarios, responsables de los gremios importantes.... Este tipo de Cabildo Abierto restringido fue el más usado, al menos desde mediados del siglo XVI. Domínguez Compañy hace referencia a otra forma, denominada “Junta de Gentes”, en la que se convocaba a vecinos para darles a conocer determinadas resoluciones. No tenían por objeto colaborar en la toma de decisiones, sino que

“rural” se gobernaba desde la Ciudad y en Cabildo único. Sin embargo, los Cabildos Abiertos, como forma de participación vecinal, tuvieron importancia en los tiempos iniciales, nunca llegaron a desaparecer y en la etapa final fueron reactivados por las élites criollas para enganchar a la población en el proceso de creación de las nuevas naciones.

2.2.2. Organización y funcionamiento de los Cabildos.

Los Cabildos ordinarios estaban integrados por los Alcaldes ordinarios y los regidores. En las ciudades cabeza de gobernación, presidía el Gobernador o su lugarteniente. También podían tomar parte en los Cabildos los oficiales reales, ya que eran considerados regidores natos de la Ciudad donde residían, ejerciendo su oficio. Algunos oficios municipales, además de los regidores, tenían asiento con voz y voto en los Cabildos. Por ejemplo, el Alférez Real (Ley 4, tit. 10, libro 4 de la Recopilación de 1680).⁷²

La composición del Cabildo dependía de la categoría de la población y venía determinada en la legislación indiana. Se distinguen en ésta tres tipos de poblaciones: Ciudades metropolitanas, Ciudades sufragáneas y villas o lugares. Existen contradicciones entre diversas leyes, quizás debido a que fueron sustituidas unas por otras, de forma poco precisa. Analizadas éstas, y partiendo de la realidad constatada en actas y documentos, Ots Capdequí recoge la siguiente composición: en las Ciudades metropolitanas, dos Alcaldes ordinarios; doce regidores; dos Fieles Executores; dos Jurados de cada parroquia; un Procurador general; un Mayordomo; un Escribano de Concejo; dos Escribanos públicos; uno de Minas y Registros; un Pregonero Mayor; un Corredor de Lonjas y dos Porteros. En las Ciudades sufragáneas, ocho Regidores y los demás Oficiales perpetuos. En las Villas y lugares, no más de seis Regidores, con un Alcalde ordinario; un Alguacil, un Escribano de Concejo y un Mayordomo.⁷³

Los Alcaldes ordinarios tenían como misión principal el ejercicio de la jurisdicción ordinaria, tanto civil como criminal. Conforme al derecho castellano, debían de ser dos, y sólo podían ser nombrados los que fueran vecinos con casa poblada. **Los Regidores** tenían funciones administrativas: de policía, abastos, cuidado de obras públicas, administración de hospitales.... Eran los integrantes típicos del Cabildo, con obligación de asistir al mismo, con voz y voto. Sustituían a los Alcaldes en caso de

eran –por así decirlo– meramente informativos. **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.** - *“El Cabildo Abierto...”*. Obra cit., pág. 89.

⁷² **OTS CAPDEQUÍ, José M^a.** - *“Historia del Derecho Español en América...”*. Obra cit., pág. 151.

⁷³ **OTS CAPDEQUÍ, José M^a.** - *“Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano...”*. Obra cit., pág. 8.

ausencia o fallecimiento. En los inicios, fueron electos, pero pronto pasaron a ser oficios hereditarios o en venta. El **Alférez Real**, que portaba el pendón en los actos públicos del Cabildo, tenía voz y voto en el mismo, actuando como segundo del Alcalde. Los Alguaciles mayores tenían atribuciones de orden público. Debían prender a los delincuentes y ejecutar los Autos de los Gobernadores, Alcaldes y demás justicias. La función específica de los **Fieles Executores** consistía en intervenir en todo lo referente a la policía de abastos del municipio. En las poblaciones donde existía lonja, el **Corredor de Lonja** intervenía los contratos celebrados en ella y daba fe de los celebrados verbalmente. Los **Escribanos del Cabildo** debían llevar con todo rigor el Libro de Acuerdos, teniendo obligación de guardar secreto de lo que se tratase en las sesiones, cuestión esta de gran importancia. También llevaban el Libro de los Depósitos, con detalle del día, mes y año de los mismos.⁷⁴ Oficio importante era el de **Procurador del Cabildo**, que tenía la misión de asesorarle y de defenderle ante el Consejo, Audiencias y Tribunales, o en las operaciones de reparto de tierras, agua y solares. Su elección se hacía por los regidores y el cargo era incompatible con el de regidor. El Procurador, o Procurador-Síndico, era un oficio incorporado al derecho indiano desde las leyes castellanas, pero en América ha persistido de alguna forma hasta nuestros días. Domínguez Compañy dedicó a esta figura detallados estudios de interés.⁷⁵

Generalmente, los cargos municipales estaban en manos de una minoría de vecinos, que se repartían los mismos. En todo caso, y finalmente, la elección correspondía a quiénes tenían la condición de vecinos y, de entre ellos:

*“Declaramos y mandamos, que en la elección que se hiciere en los Cabildos de pueblos, donde no estuvieren vendidos los oficios de regidores y otros concejiles, no pueden ser elegidos ningunas personas que no sean vecinos”.*⁷⁶

El derecho a elegir y ser elegido para los cargos públicos municipales fue el derecho por excelencia del vecino, condición que tanta importancia tuvo en la vida social y política de la América colonial.⁷⁷

⁷⁴ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - “Municipios y Provincias...”. Obra cit., pág. 239.

⁷⁵ Ver **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.** - “El Procurador del Municipio Colonial Hispano-americano”. I.P.G.H. Revista de Historia de América nº 57-58. México, 1964.

⁷⁶ **Ley VI, Tít. IX, Libro IV. Recopilación citada.**

⁷⁷ Ver **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.** - “La condición de vecino”. Crónica del VI Congreso Histórico Municipal Interamericano. Madrid, 1959.

Los oficios fueron electos hasta que, como ocurría en Castilla y tras un proceso de patrimonialización, fueron objeto de venta.⁷⁸ Pero los Alcaldes ordinarios, en general, no llegaron a enajenarse nunca.

Los Cabildos se reunían en las Casas Capitulares, sitas en la Plaza Mayor o Parque Central. Repetidas disposiciones legislativas insisten en que sólo debían hacerlo en esa sede.⁷⁹ Las sesiones eran Ordinarias y Extraordinarias. A estas últimas, además de los cargos municipales, podían asistir vecinos interesados en los asuntos a tratar. Además, funcionaba en casos extraordinarios el Cabildo Abierto, en su doble versión: asamblearia y restringida.⁸⁰

2.2.3. Atribuciones de los Cabildos.

Los Cabildos tenían atribuciones normativas, judiciales y gubernativas o administrativas. Además, tenían una intervención importante en la elección de cargos y oficios. Esta potestad electiva de los Cabildos es confirmada en repetidas disposiciones legislativas, donde se prohíbe de manera expresa a las autoridades que se entrometan en las elecciones que los Cabildos hicieren de sus Alcaldes.⁸¹ Además de los Alcaldes, la elección y nombramiento de otros oficios del Concejo –como Procuradores, Fieles Executores...- también corría a cargo del Cabildo. La elección de Alcaldes ordinarios requería, eso sí, la confirmación del Virrey o Gobernador.

En el orden jurisdiccional, los Cabildos tenían atribuciones para conocer en segunda instancia o grado de apelación las causas falladas por las justicias ordinarias, hasta cierta cuantía. Esta función aparece ya reconocida en una Real Provisión dictada el 5 de julio de 1519, en la que se ordena que los Cabildos conozcan en apelación las causas cuya cuantía no exceda de diez mil maravedíes. Pero en la parte expositiva se hace referencia a una disposición anterior, en la que el límite era tres mil maravedíes. Ello demuestra que era una función desde los inicios de la colonización. Se mantuvo sin más alteración que la de los límites.⁸²

⁷⁸ Ver **TOMÁS Y VALIENTE, Francisco**. - *“La venta de oficios en Indias (1492-1606)”*. Colección de Estudios de Historia de la Administración. INAP. Madrid 1982.

⁷⁹ **OTS CAPDEQUÍ, José M^a**. - *“Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano...”*. Obra cit., pág. 11.

⁸⁰ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. pág. 240.

⁸¹ **OTS CAPDEQUÍ, José M^a**. - *“Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano...”*. Obra cit., pág. 15.

⁸² **OTS CAPDEQUÍ, José M^a**. - *“Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano...”*. Obra cit., pág. 17.

En el orden gubernativo y administrativo, las funciones de los Cabildos eran muy amplias, comprendiendo a las que hoy conocemos como municipales, e incluso más.

Tenían competencias en el orden de obras, infraestructuras y servicios urbanos: *“Cabildos y Concejos tendrán a su cargo.... hacer fuertes, puentes, calzadas, alcantarillas, salidas de las calles para las aguas, enladrillar, empedrar, tasar mantenimientos, aderezar caminos....”*⁸³

Tenían atribuciones para castigar los actos que “atentaran a la buena policía de las costumbres”⁸⁴, para vigilar y controlar fiestas y espectáculos...., para organizar la “ronda por la ciudad” y detener a los delincuentes.

En el ámbito prestacional, se les encomendaban funciones de instrucción primaria, de carácter asistencial y social, como hospicios, hospitales y asilos.

Muy importantes eran las funciones en materia económica, detalladamente estudiadas por Domínguez Compañy.⁸⁵

De todas las funciones ejecutivas de carácter económico que desarrollaba el Cabildo colonial, la más importante y la que mereció normatividad más abundante es la **regulación de los precios**. Originaria del régimen municipal castellano medieval, apareció en América desde el principio, sin regulación específica. Pero ya en 1535 encontramos una disposición que otorga expresamente a los Cabildos esta atribución:

“Mandamos que la justicia de cada Ciudad o villa y un regidor nombrado por el Cabildo, pongan precios justos a los regatones ordinarios que compran cosas de comer y beber, así de tierra como llevados de estos nuestros vecinos, y de otras partes, teniendo respecto a lo que les cuesta y dándoles alguna ganancia moderada”.⁸⁶

Para controlar y regular los precios, también se encargaban los Cabildos del control de pesos y medidas. Todo estaba minuciosamente estatuido en las Ordenanzas de la Ciudad.

⁸³ **Ley 10, Tit. 16, Libro 2 y Ley 35, tit. 3, Libro 3.** Recopilación citada.

⁸⁴ **OTS CAPDEQUÍ; José M^a.** - *“Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano...”*. Obra cit., pág. 19.

⁸⁵ Ver **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.** - *“Funciones Económicas del Cabildo Colonial Hispanoamericano”*, en *Contribuciones a la Historia Municipal en América*. Comisión de Historia. México, 1951.

⁸⁶ **Ley 22, tit. 9, Libro IV,** Recopilación citada.

La **política de abastos** de la ciudad fue otra de las grandes preocupaciones y ocupaciones de los Cabildos coloniales. Se encargaban de asegurar el abastecimiento de carnes, pan y vinos. Los Cabildos tenían a su cargo los mercados, lonjas, tiangues....

Precisamente para tener bien abastecida la ciudad en momentos de penuria, existió en muchas ciudades hispanoamericanas la institución del “**Pósito**”. Los Pósitos eran una especie de graneros públicos donde se depositaban determinadas cantidades de trigo en momentos de abundancia, para prevenir otros en que escaseara, evitando así la inflación de precios, por un lado, y la escasez, por otro. Con ello se socorría a los labradores que necesitaban simientes y a los pobres que padecían de hambre y miseria. El pósito, también introducido del municipalismo medieval español, fue una de las primeras instituciones que plasmarían las organizaciones para resolver necesidades colectivas. Una institución que sirvió para abastecer la ciudad y que se conservó prácticamente hasta la actualidad, tanto en España como en las naciones iberoamericanas.

Los Cabildos también desarrollaron una importante función en el reparto de las tierras y en la administración de los bienes comunales, así como en los de “Propios”, una de las principales fuentes de la Hacienda municipal. Los Bienes Comunales eran de propiedad municipal, pero su aprovechamiento y uso correspondía a los vecinos, como pastos, montes, agua, dehesas y ejidos.⁸⁷

La hacienda de los Cabildos estuvo constituida por dos fuentes de ingresos importantes: los de los Bienes de Propios, tierras dedicadas al arrendamiento, y los Abastos, o tributos que percibían, previa autorización real.⁸⁸

2.2.4. Cabildos y Alcaldes de Indios.

En algunas primeras poblaciones, los indígenas convivieron con los españoles, pero muy pronto se implantó la política de separación residencial. Los sistemas de encomienda y reducciones facilitaron la política de separación, y así surgieron poblaciones exclusivas para españoles, criollos, mestizos y negros, y municipios exclusivos para indígenas. Las primeras eran ciudades y villas. Las segundas recibían la denominación de Pueblos de indios.⁸⁹ El legislador español se preocupó de que estos Pueblos de indios, tanto los dados en encomienda como los directamente incorporados

⁸⁷ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - “*Municipios y Provincias...*”. Obra cit., pág. 241.

⁸⁸ RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita de Jesús. - “*Derecho Municipal...*”. Obra cit., pág. 809.

⁸⁹ Ver BARRIOS ESCOLAR, Lina Eugenia. - “*La Alcaldía indígena en Guatemala, época colonial (1500-1821)*”. Universidad Rafael Zaldívar. Guatemala, 1996.

a la Corona, tuvieran sus Cabildos, con Alcaldes y regidores, a imagen y semejanza de los españoles, pero con atribuciones limitadas.⁹⁰

Además, debemos tener en cuenta que los españoles se encontraron en muchos lugares con la existencia de una organización primaria de carácter territorial, a cuyo frente estaba un cacique o antiguo señor de indios. A todos aquellos que no opusieron resistencia y aceptaron la política de hechos consumados, se les captó, respetando sus privilegios, a cambio de que “gobernaran” reconociendo la soberanía de la Corona y sirviendo a sus intereses. De esta forma, en muchos Pueblos de indios convivieron Alcaldes y Caciques, manteniendo cada uno sus peculiares atribuciones jurisdiccionales.⁹¹

Juan de Solórzano, en su “Política Indiana”, decía: *“Por una cédula de 9 de octubre de 1549 y otras que se podrán ver en el 4º tomo, se manda que los mismos indios se escojan unos como Jueces Pedáneos y Regidores, Alguaciles, Escribanos, otros Maestros de Justicia, que a su modo y según sus costumbres la administren entre ellos, determinen y compongan las causas de menor cuantía que se ofrecieren y tengan a su cargo los demás ministerios de sus pueblos y repartimientos...., que lo deseo y mucho.... porque en muy breve tiempo se compondrán por esta vía más de dos mil pleitos entre los indios, sin procesos ni alegatos, ni juramentos ni escribanos que suelen tener y traer consigo”*.⁹² Ya apreciaban las “ventajas” de aplicar el “derecho tradicional”, en un análisis polémico que continúa en nuestros días, como más adelante veremos.

Así, los Alcaldes de indios tenían funciones jurisdiccionales: *“Prender y conducir a los delincuentes a la cárcel de la villa de españoles, pudiendo sancionar con un día de prisión o seis u ocho azotes al indio que faltare a misa o se embriague o hiciere falta semejante... y dejando a los Caciques lo que fuera repartimiento de las Mitas de sus indios, estará el gobierno de los Pueblos a cargo de los dichos Alcaldes y Regidores en cuanto a lo universal”*.⁹³

El “gobierno de los pueblos” estaba, pues, al cargo de los Cabildos de indios y sus Alcaldes, mientras que los Caciques se encargaban de aplicar instituciones propias de las culturas prehispánicas, como la Mita. Mas la línea divisoria no era tan clara, pues los Alcaldes también aplicaban normas tradicionales indígenas y los Caciques no

⁹⁰ OTS CAPDEQUÍ, José María. - “Historia del Derecho español en América...”. Obra cit., pág. 158.

⁹¹ ORDUÑA REBOLLO, Enrique. - “Municipios y Provincias...”. Obra cit., pág. 242.

⁹² SOLÓRZANO y PEREIRA; Juan de. - “Política indiana” (Ed. M.A. Ochoa Brun). B.A.E. Madrid, 1972, 5 volúmenes, Libro II, cap. 27.

⁹³ Ley 16, tít. 3, Libro 6, Recopilación citada.

dejaron de tener algunas funciones jurisdiccionales auxiliares, como dar cuenta de los delitos y detener a los infractores sorprendidos in fraganti.

La reorganización política de los pueblos indígenas, con la separación del poder en dos instancias –Cabildos y Cacicazgos- abrió nuevas vías de acceso al “poder” a grupos sociales que se unieron a las noblezas tradicionales en una casta dominante.⁹⁴ El sistema favoreció a los colonizadores, pero a su vez facilitó el mantenimiento de las culturas y del derecho tradicional indígena.⁹⁵

2.3. Las Ordenanzas Municipales.

Cuando en las actas y documentos municipales de la Hispanoamérica colonial encontramos el término “Ordenanza”, puede referirse a disposiciones de muy distinta naturaleza y alcance. “Ordenanza” puede ser un simple acuerdo del Cabildo para resolver un asunto concreto, que luego sirve como precedente para otros casos similares. También se llama “Ordenanza” a los acuerdos que adopta el Cabildo sobre un asunto determinado, con el fin de regularlo con carácter general. Por último, se entiende por “Ordenanza” un conjunto de disposiciones legales referidas al gobierno y a la regulación de los asuntos de la vida en la ciudad.⁹⁶

Las Ordenanzas, como cuerpo orgánico de disposiciones, que son las que nos interesan en este análisis, podían estar formadas por el Cabildo, pero también haberse dictado por autoridades ajenas al mismo, como la Corona, los descubridores-pobladores investidos de autoridad para ello, o los Virreyes y las Audiencias. En los primeros tiempos, solía ser el conquistador quién redactaba las Ordenanzas municipales para las ciudades sujetas a su jurisdicción. Recordemos dos hechas por Hernán Cortés: *“Redactar o confirmar Ordenanzas para el buen gobierno de las Ciudades era una de las atribuciones típicas reconocidas a los Virreyes (Ley 33, tit. I, libro 2) Pero los Cabildos, sin duda, podían proveer a la formación de sus Ordenanzas, si bien éstas quedaban sujetas a superior aprobación (Ley 32, tit. I, libro “)”*.⁹⁷ Todas las Ordenanzas “generales” tienen en común su carácter regulador de la vida de la ciudad. Por ello, son municipales –con independencia de su procedencia- y tienen un gran valor para conocer los problemas a los que se enfrentaba día a día la sociedad colonial, cómo los trataban de resolver y qué fórmulas utilizaron.⁹⁸ Las emanadas de los propios Cabildos tienen

⁹⁴ Ver **CRUZ PAZOS, Patricia**. - *“Cabildos y Cacicazgos: alianza y confrontación en los pueblos de indios novohispánicos”*. Revista española de Antropología Americana, Vol. 34, 2004, págs. 149-162.

⁹⁵ **BARRIOS ESCOLAR, Lina Eugenia**. - *“La Alcaldía indígena en Guatemala...”*. Obra cit., pág. 174.

⁹⁶ Ver **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco**. - *“Ordenanzas Municipales Hispanoamericanas”*. AVECI-IEAL. Madrid- Caracas, 1982

⁹⁷ **OTS CAPDEQUÍ, José María**. - *“Apuntes para la historia del municipio...”*. Obra cit., pág. 14.

⁹⁸ **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco**. - *“Ordenanzas Municipales...”*. Obra cit., pág. 4.

mayor valor, pues añaden el de expresar el poder creador del derecho en función de la autonomía municipal.

La formación de Ordenanzas parece consustancial a la propia existencia del Cabildo hispanoamericano de la etapa colonial. Las disposiciones legales que autorizan a los Cabildos para dictar sus propias Ordenanzas, recogidas en la Recopilación de Leyes de Indias, son de mediados del siglo XVI. Sin embargo, los Cabildos venían haciendo uso de esa prerrogativa desde el inicio de sus actividades, y como una función propia esencial, no discutida por nadie. En las Actas Capitulares de la primera mitad del siglo XVI encontramos referencias a Ordenanzas “antiguas” u “originales”, lo que demuestra la existencia de las mismas desde los primeros años de la conquista, es decir veinte años antes de las primeras leyes recogidas en la Recopilación. El Cabildo de Lima pedía en 1539 que se “*sacara relación de las Ordenanzas hechas hasta la fecha*” (Acta de 21 de enero de 1539), lo que denota que existían desde la misma fundación. La práctica generalizada de dictar Ordenanzas por los Cabildos fue probablemente establecida desde los orígenes del poblamiento, respondiendo a la necesidad de reglamentar problemas cotidianos de la vida en sociedad. Igual que ocurriera en las comunidades de la alta Edad Media castellano-leonesa.⁹⁹

El contenido de las Ordenanzas formadas por los propios Cabildos refleja el **amplio y variado conjunto de asuntos de los que se encargaba esta institución**. Domínguez Compañy recogió las materias y las agrupó en los siguientes bloques:

1. Referentes al régimen municipal.
2. Funciones de oficios concejiles.
3. Distribución de tierras y solares.
4. Disposiciones de urbanismo y ornato de la ciudad.
5. Medidas sanitarias y de limpieza.
6. Regulación de bienes propios de la ciudad.
7. El ejido y la circulación del ganado.
8. Fijación de aranceles para funcionarios, oficios y gremios.
9. Abasto de la ciudad.
10. Regulación de precios y disposiciones sobre circulación monetaria.
11. Control de pesas y medidas

⁹⁹ LÓPEZ VILLALBA, José Miguel.- “*Los fueros y ordenanzas medievales, embrión del...*”. Obra cit., pág. 339.

12. Vigilancia de mercados y control de mercancías.
13. Mantenimiento del orden público.
14. Persecución del vicio.
15. Protección del aborigen.¹⁰⁰

Las normas constitutivas del gobierno municipal fueron tratadas principalmente en las Ordenanzas “dictadas” por la Corona o sus autoridades. Sin embargo, en las Ordenanzas de Cabildo existen referencias importantes. Algunas regulan la elección del Alcalde¹⁰¹ y sus funciones de carácter judicial. Otras se refieren a la elección por el Cabildo de otros Oficios, como Procurador, Mayordomo... Es frecuente la referencia al orden de prioridad que correspondía a los funcionarios del Cabildo. En algunas Ordenanzas encontramos lo que podríamos denominar el “régimen de sesiones”: día y hora para la reunión del Cabildo; requisitos de las convocatorias ordinarias y extraordinarias...¹⁰²

En cuanto a las **funciones de los Oficios municipales**, se recogen con gran amplitud, e incluso algunas Ciudades dictaban Ordenanzas especiales para algún funcionario.¹⁰³ Caso importante es el de los Procuradores síndicos y el otorgamiento de los poderes que les otorgaba la Ciudad. Aparece con todo detalle en las Actas de los Cabildos. El poder se otorgaba “*en nombre de la Ciudad y de los vecinos y moradores de ella*”..., para que pudiera comparecer en defensa de los intereses de la ciudad ante el Rey, las Audiencias y Cancillerías.... “*y justicias de cualquier fuero así eclesiástico como secular*”. También se les confería poder para reclamar y cobrar los bienes propios, rentas y cualquier otro derecho que se deba a la ciudad..., representar en pleito, apelar las sentencias perjudiciales a los intereses de la ciudad, pedir beneficios o concesiones nuevas, así como la restitución de las suprimidas.... Sin embargo, estos acuerdos no solían estar regulados con carácter general en las Ordenanzas y son las menos en las que aparecen.

¹⁰⁰ **DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.** - “Estudios sobre las Instituciones locales hispanoamericanas (las Ordenanzas)”. Obra cit., pág. 47.

¹⁰¹ **Ordenanzas de la Ciudad de Antequera del Valle de Oaxaca**, aprobadas por el Cabildo el 11 de enero de 1770. Recogidas y publicadas por Domínguez Compañy (1982).

¹⁰² **Ordenanzas de la Ciudad de San Juan Bautista de Puerto Rico.** Aprobadas por el Cabildo el 18 de enero de 1768, en “Actas del Cabildo de la Ciudad de San Juan Bautista de Puerto Rico. 13 volúmenes. Ed. del Gobierno de la Capital 1968. Tratan ampliamente estas cuestiones.

¹⁰³ Véanse las del **Fiel Executor**, dictadas por el **Cabildo de Caracas** el 22 de septiembre de 1589, modificadas el 26 de junio de 1627. Actas del Cabildo de Caracas. Tomos IV y VI. Recogidas y publicadas por Domínguez Compañy (1982)

La distribución de tierras y solares es una de las funciones más importantes que desempeñan los Cabildos y que más poder les otorga. Ello se debe a que la legislación indiana no concedía esta atribución a los Cabildos, que en la práctica la desarrollaban ampliamente. En las Ordenanzas se encuentran muchas referencias, pero indirectas. La contradicción entre la legislación y la práctica fue evidente.¹⁰⁴

Función exclusiva de los Cabildos y autoridades locales fue el **“urbanismo” y el ornato de las Ciudades**. Los acuerdos en esta materia eran numerosísimos. En las Ordenanzas no todo se regulaba con amplitud y rigor. Sí se ocupan las Ordenanzas de que se *“arreglen caminos y puentes”*¹⁰⁵ y de que se mantengan las calles rectas, que *“los edificios no sobresalgan ni impidan la circulación”* y que no se *“hagan hoyos”* en las calzadas. El Alarife era el funcionario –cuando existía- encargado de vigilar y sancionar estas “disposiciones”.

Las medidas de higiene, salubridad y limpieza aparecen relacionadas con las anteriores y son abundantes y detalladas. Dos son las preocupaciones que más se reflejan en las Ordenanzas: la limpieza de las calles y el cuidado de las acequias que distribuían el agua. Una Ordenanza de la ciudad de Cádiz prohibía *“tirar indios o negros muertos al mar”*, debiendo enterrarlos fuera del pueblo y a *“buena profundidad”*.¹⁰⁶ En este mismo sentido, un Acta del Cabildo de Lima recoge el acuerdo para que se advierta a los vecinos de que *“si en su casa muere algún indio esclavo o naborí, no los echaren a la calle, bajo pena de 20 pesos de multa por cada uno”*. Recogen las Ordenanzas la preocupación porque no se sacrifique ganado en los solares, *“pues de ello resulta mucha hediondez”*¹⁰⁷, y para que no se tire basura a las calles: *“que ninguno consienta, mande ni eche basura ni estiércol ni otra suciedad ni cosa muerta en la calle”*¹⁰⁸, ni anden los puercos sueltos por ellas. En cuanto a las acequias, las Ordenanzas se ocupaban de que *“nadie las destruya, obstaculice o desvíe el agua”* y de que no se lavara en las fuentes públicas de la ciudad.¹⁰⁹

Las ciudades y villas fundadas en Hispanoamérica siempre estaban escasas de recursos para atender a los servicios y tareas que emprendían. Por ello, existía una gran

¹⁰⁴ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - *“Participación activa de los Cabildos Hispanoamericanos en el reparto de tierras y solares”*, en Memoria del Primer Congreso Venezolano de Historia. Caracas, 1972.

¹⁰⁵ **Ordenanzas de la Ciudad de San Juan Bautista de Puerto Rico**. Aprobadas por el Cabildo el 18 de enero de 1768. Ed. cit.

¹⁰⁶ **Ordenanza XXVI, de 26 de enero de 1538, de la Nueva Ciudad de Cádiz**. Cedulario de la monarquía española, relativo a la Isla de Cubagua (1523-1550).

¹⁰⁷ **Ordenanza 5 de las aprobadas por el Cabildo de San Juan de Puerto Rico el 7 de enero de 1733**. Vol. I, Edición cit.-

¹⁰⁸ **Ordenanza XXV de la Nueva Ciudad de Cádiz....** Cedulario cit.

¹⁰⁹ **Ordenanza 38 de Quito, de 1568**. Libros del Cabildo de Quito. IV Tomos. Publicaciones del Archivo Municipal. Quito, 1934.

preocupación en los Cabildos por la defensa y **aprovechamiento de los bienes propios** y por **recaudar arbitrios, multas o “penas”**. Las “penas” impuestas por infracciones “comerciales” consistían casi siempre en el decomiso y venta de las mercancías, dividiéndose el producto a tres: *“la tercera parte para el Fisco del rey nuestro señor; la otra tercera para los propios de la Ciudad y otra tercera para el denunciante y, de no haberlo, para el juez”*.¹¹⁰

Los Ejidos eran terrenos baldíos inmediatos a los solares, donde se establecían las eras, se reunía el ganado de los vecinos y éstos podían recrearse. Era una pieza fundamental del patrimonio municipal, hasta el punto de prohibirse la creación de un municipio sin ejidos propios.¹¹¹ **Las Ordenanzas establecían la protección del Ejido de la Ciudad**, tratando de mantener su condición comunal, de uso y aprovechamiento de todos los vecinos, contra los que –de una u otra forma- trataban de usarlo en beneficio exclusivo propio. *“Que Alcaldes y Regidores, al principio de cada año, visiten los límites y mojones de los dichos exidos, para que se vea que no se han quitado ni mudado, y los aclaren y reformen de nuevo, y quiten los dichos y quiten los dichos corrales y estancias y charcas que hubiere”*.¹¹² También se ocupaban del trasiego del ganado, para evitar que estropeará las cosechas.

En el sistema municipal imperante en Hispanoamérica colonial, una de las atribuciones que más poder e influencia social otorgó a los Cabildos fue la **fijación de aranceles**, la tarifa oficial que debían cobrar algunos oficios, profesionales y artesanos. Esta “función reguladora” tenía como finalidad evitar el abuso de precios ante la escasez de algunos oficios, sobre todo artesanos. La regulación se recogía tanto en las Ordenanzas como en acuerdos concretos de Cabildos, muy numerosos, que fijaban los montantes “tarifarios”: *“Por cada pesa que asignares, lleven dos tomines y por el peso otro tanto, y por la arroba de uno medio peso, é por azumbre dos tomines y por media enega un peso y por almud medio peso”*.¹¹³ Aunque no de manera general, en algunas Ordenanzas aparece también la necesidad de obtener licencia del Cabildo para ejercer un oficio y abrir establecimiento: *“y ante todas las casas muestre Carta de examen; y si no fuere examinado, los examine la persona que para ello fuere nombrada por el Cabildo”*.¹¹⁴ En otras se exige la presentación del Título al cabildo, para poder ejercer profesiones como médico, boticario, abogado o escribano.

¹¹⁰ **Ordenanzas del Fiel Executor de Caracas** (nº 5), de 22 de septiembre de 1589. Obra cit.

¹¹¹ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. pág. 241.

¹¹² **Ordenanzas 15 y 20 de Quito, de 1568**. Libro de Cabildo de Quito.... Obra cit.

¹¹³ **Ordenanza de Santiago de Chile de 1569**, citada por DOMÍNGUEZ COMPAÑY en *“Estudios...”*. Obra cit., pág. 179.

¹¹⁴ **Ordenanza 30 de las de Quito, de 1568**. Libros del Cabildo de Quito. Obra cit.

Asegurar el abastecimiento de la ciudad era –como sabemos- una de las competencias más importantes del Cabildo. En las Ordenanzas aparece una regulación general, con un conjunto de medidas tendentes a lograr el abastecimiento ordinario. También aparecen en las Actas acuerdos extraordinarios para mantener cierto abastecimiento en situaciones excepcionales, como por guerras, catástrofes en las cosechas, etc. Las Ordenanzas prohíben que se saquen de la ciudad ciertas mercancías, como vino, aceite, sal, etc., para “evitar gran daño a la República, vecinos o moradores della”¹¹⁵. Procuran que carnicerías y pescaderías estén bien abastecidas...., especialmente que “aya pescado para los viernes de Cuaresma”.¹¹⁶ Incluso una Ordenanza, muy previsor, prohíbo sacrificar “vacas y terneros hembras”, para que en el futuro no falte ganado y, por tanto, carne.¹¹⁷

Otra función esencial del Cabildo era **regular los precios de venta al público de las principales y más necesarias mercancías**, consideradas de primera necesidad en la ciudad. Las Ordenanzas establecían el principio de regulación de precios, disponiendo que, para evitar abusos en los artículos de comer y beber, no se vendan sin que antes el diputado las ponga precio. Así, las Ordenanzas de Quito estipulaban que “recatones e pulperos” venden a precio excesivo y, para evitar el abuso, se ordena al Diputado que “ponga los precios de cómo se han de vender cada cosa de los dichos mantenimientos”¹¹⁸ La Ordenanza del Fiel Ejecutor de Caracas manda a éste que “ponga precios” a las mercancías de necesidad, “procurando siempre que sean moderados”, y dispone que no se vendan antes de que se les ponga precio.¹¹⁹

Relacionada con la función anterior está la de “**control de pesas y medidas**”. Ésta era otra de las tareas básicas encomendadas a los Cabildos para proteger a la población frente al fraude y el abuso de que eran objeto por parte de mercaderes, regatones y pulperos. Así se justifican en las Ordenanzas las medidas: “en los pesos y pesas y medidas y varas de medir con que se trata y contrata en esta Ciudad hay fraude y engaño y los ha habido, en lo cual por el agravio y daño notorio que reciben los vecinos e moradores de esta Ciudad, conviene que haya remedio”¹²⁰ Todas las Ordenanzas regulan esta función capital.

Todas las medidas que venimos analizando, como la fijación de aranceles; la regulación del abastecimiento de la Ciudad; la fijación de precios de productos de

¹¹⁵ Ordenanza 19 de las de Quito, de 1568. Libros del Cabildo de Quito. Obra cit.

¹¹⁶ Ordenanza 16 de las del Fiel Ejecutor de Caracas. Obra cit.

¹¹⁷ Ordenanza 27 de las de Quito, de 1568. Libros del Cabildo de Quito. Obra cit.

¹¹⁸ Ordenanzas 10 y 11 de las de Quito, de 1568. Libros del Cabildo de Quito. Obra cit.

¹¹⁹ Ordenanza 13 del Fiel Ejecutor de Caracas. Obra cit.

¹²⁰ Ordenanza 19 de las de Quito, de 1568. Libros del Cabildo de Quito. Obra cit.

necesidad; el control de pesas y medidas..., son disposiciones que tratan de proteger a los vecinos y moradores del “abuso” de los comerciantes. Pues bien, en las Ordenanzas aparecen otras medidas adicionales que se pueden calificar como de **“vigilancia del mercado y control de mercancías”**. Las autoridades municipales debían tener conocimiento de todas las mercancías compradas por los mercaderes, bien por declaración obligada de éstos o bien por inspección, para evitar el acaparamiento con fines de lucro, de forma que los productos no escasearan.¹²¹

Los Cabildos tenían como función colaborar en el **mantenimiento del orden público**. Pero ésta no es una materia bien desarrollada en las Ordenanzas. Se recogen medidas en algunas ordinarias y existen Ordenanzas especiales para algunos asuntos. Una medida que aparece en algunas es la prohibición de entrada en el Cabildo con armas, incluso a sus propios miembros, con excepción de la justicia y del Alguacil mayor. También medidas que restringían la circulación de soldados con sable por la noche en la ciudad, para evitar altercados. Las Ordenanzas especiales se refieren, sobre todo, al control de la población negra. Se prohibía a los negros andar por la noche en la ciudad: *“considerando los males y daños, robos e muertes en esta Ciudad los negros e andar por los términos della robando y matando e inquietando la paz e sosiego de los españoles como de los naturales”*.¹²²

Muy relacionada con la prevención de los conflictos y alteraciones del orden está otra función municipal de la época: **la persecución del vicio**. Los “pecados públicos”, como se decía en la época, comprendían, entre otros: la prostitución, el juego, el alcoholismo, la “vagancia” y los escándalos públicos. Esta función aparece en las Ordenanzas de forma genérica: *“que los Alcaldes rondan y zelen los pecados públicos y escandalosos, con que tanto se ofende a la Majestad Divina,”*¹²³ y de forma muy concreta: *“que se eviten casas públicas de juego”*.¹²⁴

La **protección de los naturales o aborígenes** no es una cuestión que aparezca con mucha frecuencia en las Ordenanzas. Se les protegía –y así aparece en varias Ordenanzas- contra las agresiones y maltrato de que eran objeto por los negros y mulatos.¹²⁵

¹²¹ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - “Estudios sobre las Instituciones ...”. Obra cit., pág. 187.

¹²² Ordenanza de Negros de la Ciudad de Lima, aprobada por el Cabildo el 7 de junio de 1549. Referida por DOMÍNGUEZ COMPAÑY, F. en “Estudios sobre las Instituciones ...”. Obra cit., pág. 189.

¹²³ Ordenanza de 7 de enero de 1773, de la Ciudad de San Juan de Puerto Rico. Obra cit.

¹²⁴ Ordenanza 3 de las de Buenos Aires, recogida por DOMÍNGUEZ COMPAÑY. Obra cit.

¹²⁵ Ver VALIENTE OTS; Mauricio. - “El tratamiento de los no españoles en las Ordenanzas municipales Indianas”, en “Estudios de Historia social y económica de América” nº 13, págs. 47-58 y “Negros, zambos y mulatos en la estructura político-administrativa indiana”, en Anuario de Historia del Derecho español nº 78-79, 2008-2009, págs. 399-421.

Las Ordenanzas formadas por los Cabildos eran aprobadas y puestas en vigor por las Audiencias, de forma provisional y por un plazo de dos años, hasta que fueran confirmadas por el Real Consejo de Indias.

Como vimos, uno de los supuestos típicos de convocatoria de “Cabildo Abierto” era la aprobación municipal de las Ordenanzas. **Para la formación de las Ordenanzas, las autoridades municipales solían convocar Cabildo abierto “restringido”**. Sin que esto fuera preceptivo en la legislación, les convenía –y así lo entendían- contar con las élites de la ciudad.

La aprobación “provisional”, que normalmente realizaba la Audiencia, era necesaria, debido a la **lentitud burocrática**, que parece tener raíces profundas en el mundo hispano. El Real Consejo de Indias podía tardar más de una década en aprobar una Ordenanza.¹²⁶ Es frecuente encontrar en las Actas referencias a la preocupación del Cabildo por la ratificación de sus Ordenanzas, aunque ya estuvieran en vigor. Realmente, las necesidades de la vida cotidiana de las ciudades no podían esperar tanto.

Al parecer, las Ordenanzas en vigor se aplicaban con notable flexibilidad. Acuerdos singulares del Cabildo podían excepcionar preceptos de la Ordenanza, pues en aquella época la jerarquía normativa no era una institución jurídica clara. Pero, sobre todo, la necesidad obligaba.

Una medida interesante que tomaban los Cabildos era la de recoger las Ordenanzas en sus “libros de Acuerdos”. En algunas ciudades, el Escribano tenía la obligación adicional de transcribirlas en un **libro especial de Ordenanzas**.

Como reflejo normativo de la actividad de los Cabildos, las Ordenanzas aprobadas por éstos tuvieron una gran importancia. Llama la atención la coincidencia de regulación y la similitud entre ellas, con independencia del tiempo y de las distancias geográficas tan grandes. Ello es debido no tanto a la existencia de “familias”, ni a la influencia de “modelos”, como al hecho de que respondían a una misma necesidad social, en contextos muy similares.

¹²⁶ DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco. - “Estudios sobre las Instituciones ...”. Obra cit., págs. 196-197.

3. INFLUENCIAS DEL DERECHO MUNICIPAL HISPANOCOLONIAL EN EL RÉGIMEN MUNICIPAL DE LAS ACTUALES NACIONES IBEROAMERICANAS.

3.1. Consideraciones generales.

Fernando Albi, en su magnífico tratado “Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico”, dedicó un Capítulo incidental del Libro V a lo que denominó “Las huellas del periodo imperial”, es decir a la influencia del municipalismo de la etapa colonial en el régimen local de las naciones iberoamericanas de la primera mitad del siglo XX, considerándola prácticamente inexistente: *“A pesar de la persistencia de la legislación hispana durante más de tres siglos, su influencia en el Municipio de las varias naciones independientes que allí surgieron puede considerarse casi nula”*.¹²⁷

Analizando las causas de la “escasísima huella” del periodo colonial, Albi alude al cambio brusco y radical que se produjo en las Españas con la Constitución de 1812. Las ideas liberales y emancipadores que la inspiraban alentaron los procesos de independencia en la América hispánica, lo que –unido a la introducción de influencias anglosajonas– borró casi totalmente al municipalismo hispano colonial. La tesis de la ruptura total, defendida por la mayoría de historiadores y analistas tiene base cierta, pero precisa de matizaciones muy importantes.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que en las instituciones fuertemente arraigadas en la población los cambios no suelen ser tan profundos como aparentan, y existen siempre elementos de continuidad. Así pasó en Iberoamérica con la Planta Municipal surgida del proceso de fundación de las ciudades en el siglo XVI. En la España peninsular, las alteraciones de la Planta Municipal, por aplicación del Artículo 310 de la Constitución de Cádiz, fueron muy fuertes, particularmente en algunas regiones.¹²⁸ Por el contrario, en América, el modelo arraigado de estructura poblacional y configuración de los municipios se mantuvo casi intacto. Hoy, la Planta Municipal de las naciones es una clara herencia del periodo colonial.

En segundo lugar, en un área tan extensa y compleja como la hispanoamericana, en la que surgieron tantas nuevas naciones, los elementos de ruptura y de continuidad

¹²⁷ **ALBI CHOLBI, Fernando.** - “Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico”. Editorial AGUILAR, Madrid, 1955, pág. 614.

¹²⁸ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “Servicio Público Local y Control en el Estado Constitucional”, en “1812-2012: Constitución de Cádiz: libertad e independencia” VALLARTA PLATA, Guillermo (Coordinador). IAP de Jalisco, Guadalajara, 2012, págs. 503 a 520.

fueron diversos. En el sur, zona de influencia de Buenos Aires, la ruptura fue mucho mayor que en las zonas de influencia de Nueva España o del Perú.¹²⁹

Pero, en términos generales y más allá de la planta municipal, en el régimen municipal de las actuales naciones iberoamericanas, encontramos diversas instituciones, formas de gobierno y de participación, cargos públicos y procedimientos que hunden sus raíces en el derecho municipal hispanocolonial.

3.2. Una planta municipal heredada de la época colonial.

En España predomina el inframunicipalismo, ya que tenemos 8.211 municipios, lo que supone una media de 5.602 habitantes, pero –además– con grandísimas desviaciones. El 60% de los municipios son **muy pequeños**, por debajo de los 1.000 habitantes.

En el conjunto de las naciones iberoamericanas, por el contrario, los municipios tienen un tamaño medio mucho mayor, y prácticamente no existen municipios de menos de 1.000 habitantes. Sólo dos naciones tienen una media de menos de 20.000 habitantes: Argentina, que tiene 2.223 municipios, con una media de 17.531 habitantes; y Perú, con 2.070 municipios y media de 13.695. Este tramo bajo viene a triplicar la media española. Por encima de los 50.000 de media están: Costa Rica, con sólo 81 municipios y media de 54.309 habitantes; República Dominicana, que tiene 152, con una media poblacional de 60.789; y Ecuador, con 219 municipios y media de 61.224 habitantes. La mayoría de las naciones se sitúan en el tramo de entre 25.000 y 50.000. Así, Honduras tiene 298 municipios, con una media poblacional de 25.228; El Salvador, 262, con media de 26.693 habitantes; Paraguay, 231 y media de 27.554; Bolivia, 327, resultando una media de 27.554; Brasil alcanza los 5.562 municipios, con una media de 32.183 habitantes; Nicaragua tiene 152 municipios y una media de 36.803 habitantes; Guatemala, 332 municipios, siendo la media poblacional de 39.211; Colombia tiene 1.100 municipios, siendo la media de 42.837 habitantes; Panamá tiene el menor número de municipios -75- y su media es de 43.787 habitantes; México, con 2.439 municipios en toda la federación, alcanza una media poblacional de 44.090 habitantes.

En el proceso de formación de las naciones iberoamericanas, a principios del siglo XIX, se mantuvieron los municipios de alfoz, de notable superficie, ocupando valles

¹²⁹ En Argentina, la Ley de 24 de diciembre de 1821 suprimió radicalmente los Cabildos, dejando la administración local en manos de los jefes de Policía. Esta anomalía duró más de 30 años. Cuando la Ley de 6 de mayo de 1853 restableció la municipalidad de Buenos Aires, la influencia del pasado apenas se dejó notar, y el municipalismo se asentó sobre bases nuevas. El alejamiento geográfico y la menor institucionalización territorial en el sur del Virreinato de la Plata favorecieron una menor huella del pasado colonial.

enteros, con mezcla de zonas urbanas y rurales. Aun en la actualidad, a pesar del enorme incremento urbano residencial de las ciudades, la mayoría siguen teniendo población rural en un municipio extenso. La Planta se caracteriza por el predominio de municipalidades con amplia población, repartida entre un núcleo urbano, y pequeños o medianos núcleos rurales. Tomando como representativa a la República Dominicana, que vio nacer las primeras municipalidades y que segmenta la población de los municipios en urbana y rural en sus estadísticas oficiales, vemos cómo todos los municipios sin excepción tienen ambos tipos. Sólo el Distrito Nacional (Santo Domingo D.N.) carece de población rural, ya que está rodeado por otras municipalidades del área metropolitana. Pero el propio Santo Domingo Este, con 787.129 habitantes, tiene algo más de 300.000 de carácter rural. Santiago de los Caballeros es un municipio de gran extensión en el Cibao, en el que la ciudad tiene 863.255 habitantes, de los 1.329.091; los restantes 465.836 son rurales. En otro de los municipios históricos y más poblados, Concepción de la Vega, la población rural es mayoritaria: 121.893 habitantes de los 210.279. la ciudad sólo agrupa a 98.386.

Esta peculiar estructura municipal urbano-rural sigue siendo una consecuencia directa del sistema ordenado de fundación de las ciudades en el siglo XVI. La ciudad se fundaba dominando un amplio entorno rural, gobernado desde su Cabildo. Sistemática notablemente uniforme, a diferencia de cómo se produjo la repoblación en la España peninsular en la Edad Media, que dio origen a muy distintas y diversas formas de gobierno concejil, así como de planta municipal.

En la España peninsular, los constituyentes gaditanos configuraron el nuevo municipio constitucional en base a dos principios: elección de cargos y uniformidad de régimen jurídico.¹³⁰ Encontraron en el municipio generalizado y uniforme un “potente” instrumento para poner fin a los privilegios señoriales y a la venta de cargos. Todo lugar con más de mil almas se convertía en municipio, y todos serían del mismo corte, regidos por la misma ley, sometidos al interés nacional del nuevo régimen. La unificación no aumentó el número de lugares gobernados localmente¹³¹, pero sí estableció una planta municipal fragmentada y uniformista, que sigue vigente.

En América, la burguesía criolla que se había apoyado en los Cabildos para lograr el triunfo del proceso “emancipador”, relegó a éstos, cercenando su poder político para afirmar el de las nuevas naciones. Pero no alteró la estructura de los municipios,

¹³⁰ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Reflexiones acerca del municipio contemporáneo en el bicentenario de su configuración constitucional”*, en Liber Amicorum a Enrique Rivero Isern. Universidad de Salamanca-Atrio Legis. Salamanca 2011.

¹³¹ Ver **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - *“Nuevas aportaciones sobre el Mapa Municipal español”*. REAL nº 291, enero-octubre 2003.

ya bastante uniforme y adecuada para el dominio del territorio por los nuevos poderes políticos. En términos generales, se conservó la planta municipal.¹³²

Por ello, **la estructura de los municipios en Iberoamérica es, en términos generales, una herencia directa de la época colonial.**

Esta estructura tiene ventajas en orden a la prestación de servicios municipales en espacios viables, con eficacia y calidad. Hace que el municipalismo no sea tan dependiente de las entidades intermunicipales, como ocurre en la España rural.¹³³ Ciertamente que el debate sobre la planta municipal, aunque con menos intensidad, también está presente en Iberoamérica. Se produce en una doble dirección: algunos municipalistas piensan que la amplitud de los municipios es excesiva y abogan por municipalidades más “lugarizadas” y cercanas¹³⁴ Otros, por el contrario, abogan por la unión, fusión o integración de municipios para dotar a la institución de mayor fortaleza. Todo depende del aspecto al que más importancia se otorgue. Desde el punto de vista identitario, los municipios pequeños se ven como dotados de cierta ventaja. Si se prima la prestación de servicios eficientes, es necesario disponer de espacios mayores y, en este sentido, la planta municipal iberoamericana –como decíamos- tiene grandes ventajas.

En las naciones iberoamericanas también es necesaria la interterritorialidad. No tanto por una cuestión de tamaño poblacional, sino por otros problemas estructurales, de carácter organizativo y de recursos humanos. Pero, dado que una parte del problema está ya resuelto con la estructura municipal, la interterritorialidad reviste formas diferentes, menos institucionalizadas y mucho menos rígidas.¹³⁵

3.3. Otras influencias del derecho indiano.

El **Concejo Abierto** es una institución participativa vecinal que conserva la denominación y el espíritu de la época colonial. Está reconocida en la práctica totalidad de las naciones iberoamericanas. En Perú se recoge como forma orgánica de participación en el artículo 113.5 de la Ley Orgánica de Municipalidades, debiendo desarrollarse por Ordenanza. En **Venezuela**, se menciona en la Constitución de 1999 y se regula en la Ley Orgánica del Poder Municipal. Ha tenido importancia en los Estados

¹³² En algunas naciones, la Constitución o las leyes, por influencia del modelo gaditano, disponen que *“Todo lugar con más de 1.000 almas fuera Municipio”*, pero no llegó a realizarse. El caso más significativo es Perú, que tiene la media poblacional más baja. Estas disposiciones, en general, no se llevaron a efecto porque no interesó al poder nacional criollo.

¹³³ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“La intermunicipalidad en América”*. Revista de Estudios Locales – CUNAL nº209, marzo 2018, págs. 42 a 54.

¹³⁴ Ver **GONZÁLEZ CRUZ, Francisco**. - *“Lugarización y Globalización”*. UVM-CSEPROL-ULA. La Quebrada (Venezuela), 2001.

¹³⁵ **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“La intermunicipalidad en América”*. Obra cit.

del Táchira y Monagas. Actualmente está desdibujada, debido a la destrucción institucional del régimen municipal de la nación. En **Colombia** está ampliamente regulada en la Ley. En Guatemala aparece como una modalidad de funcionamiento del órgano plenario municipal: “sesiones de Cabildo Abierto”. Idéntico carácter tienen en los municipios de los Estados mexicanos.¹³⁶ También funciona en Costa Rica y otras naciones de Centroamérica. En Paraguay, así como en las leyes estatales de Argentina no encontramos la denominación “cabildo abierto”, pero sí la “Audiencia Pública”.¹³⁷ Tienen un significado y funcionalidad equivalentes.

A diferencia de lo que ocurre en España con las Asambleas del régimen de concejo abierto, los actuales “Cabildos Abiertos” no tienen carácter decisorio, sino consultivo. La Corporación convoca abiertamente a los vecinos para informarles, recoger sus opiniones sobre materias de notable importancia y, en su caso, formar comisiones de seguimiento del funcionamiento de los servicios públicos. Es una forma de participación en el proceso de la toma de decisiones, aunque respetando al decisor representativo. Su influencia colonial es clara, porque –como hemos analizado– el Cabildo Abierto colonial no sino una modalidad del Cabildo ordinario cerrado.

Alcaldes y Cabildos indígenas son una herencia directa de la época colonial. Existen en Guatemala, México (principalmente en el estado de Oaxaca), Colombia, Brasil, Ecuador y Bolivia. Sus funciones, de carácter “judicial” y de protección de propiedades colectivas, aplicando el “derecho tradicional”, vienen a ser las mismas que en la etapa colonial.

El Síndico o Procurador-Síndico es un cargo u oficio municipal que existe en la mayoría de las naciones iberoamericanas¹³⁸ y en España no. Sin embargo, es una herencia española procedente de la época colonial.

El Síndico, o Procurador Municipal fue un cargo concejil desde los orígenes del municipalismo en Castilla. Como el Alcalde o Presidente del Concejo tenía atribuciones jurisdiccionales, era lógico que la representación del municipio se atribuyera a otro cargo: el Procurador del común o Procurador-Síndico, que también representaba a los vecinos ante autoridades y ante el propio Concejo. La institución se desarrolló en la España moderna y sobrevivió al Antiguo Régimen, ya que en la Ley Municipal de 1835

¹³⁶ Sirva como ejemplo el Artículo 31 de la LOM del Estado de Jalisco.

¹³⁷ Denominación que actualmente se usa en España para diferenciarla de los Concejos Abiertos como forma de gobierno.

¹³⁸ Únicamente carecen de la figura las naciones del cono sur, donde –como decíamos–, la ruptura con la etapa colonial fue más fuerte: Argentina, Chile, Uruguay, Paraguay.

estaba regulada de forma muy similar a la que persiste en Iberoamérica. Pero terminó por desaparecer.

El oficio pasó a América en el siglo XVI, ya que Reales Cédulas de 1519 y 1528¹³⁹ dispusieron que las ciudades, villas y poblaciones de las Indias debían nombrar procuradores que las asistieran en sus negocios y las defendieran ante audiencias y tribunales.¹⁴⁰ El Procurador-síndico de la época colonial tuvo gran importancia –como decíamos-, ya que fue también defensor de los vecinos frente a las autoridades y al propio Cabildo.

En la legislación actual se mantiene con la denominación de Síndico, aunque en algunas naciones se sigue denominando Procurador o Procurador-síndico. Suele ser un **cargo electo**, al igual que los regidores o concejales, y con frecuencia ocupa un rol más destacado, correspondiéndole sustituir al Alcalde en supuestos de ausencia, enfermedad, etc. En todo caso, sus funciones son representar en juicio y ante las autoridades gubernativas; intervenir en subastas y contratos; en los trámites de expropiaciones, etc. En algunas legislaciones se les atribuyen funciones de vigilancia y control de cuentas, del patrimonio y otras en relación con la Hacienda Municipal. Y no faltan los que les atribuyen una especial defensa del “interés general”. En **Colombia** se mantiene el cargo de **Personero**, que –como veremos- es netamente un “defensor vecinal”.

¹³⁹ Recogidas en Ley I, tit. XI, libro IV de la Recopilación de Indias citada.

¹⁴⁰ Ver **BAYLE, Constantino**. - *“Los Cabildos seculares en la América española”*. Sapientia Ediciones., Madrid, 1952.

CAPÍTULO SEGUNDO:

EL MUNICIPIO IBEROAMERICANO DE LA ÉPOCA

REPUBLICANA: ¿INFLUENCIA ESPAÑOLA?

1. LOS CABILDOS EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS NUEVAS NACIONES.

El rol desempeñado por el Cabildo hispanocolonial en el proceso de formación de las nuevas repúblicas es objeto de controversia política y doctrinal, pero sobre la base de un elemental consenso en torno a dos ideas: en primer lugar, que la burguesía criolla se apoyó en la institución municipal para impulsar el proceso; y, en segundo, que activó el Cabildo Abierto restringido, para conseguir un apoyo social amplio que empujara la construcción de las naciones. Lo expresó muy bien el argentino Korn Villafañe, quien reniega del Cabildo como institución monárquica imperial y, a la vez, elogia el papel desempeñado por los Cabildos abiertos como cauce para el nacimiento del movimiento nacional liberal:

“El Cabildo del gobierno indiano es solamente un engranaje del sistema monárquico absolutista español; y como tal, absolutamente ajeno al espíritu republicano representativo de nuestras actuales instituciones. Pero, dentro del Cabildo, existió la institución del cabildo abierto, el cual –en efecto- poseía los caracteres de una democracia representativa sobre la base del voto calificado. En las épocas normales, el cabildo abierto no era convocado. Pero, frente a circunstancias anormales, adquiría una importancia decisiva. Así, cuando el espíritu revolucionario agitó las conciencias americanas, el cabildo abierto sirvió de cauce jurídico al nacimiento del movimiento democrático. En este sentido, es dable afirmar que los cabildos coloniales son un antecedente histórico de nuestro sistema republicano representativo”.¹⁴¹

¹⁴¹ KORN VILLAFÑE, Adolfo. - “La República representativa municipal”. Boletín de la Biblioteca del Congreso, nº 42, julio-agosto de 1941, pág. 1062.

La crisis desencadenada en la España peninsular por la invasión napoleónica, la caída de la monarquía y el levantamiento popular de 1808 impactaron fuertemente en tierras americanas. La quiebra del poder metropolitano se unió a un profundo descontento social, promoviendo los llamados movimientos emancipadores, que culminaron con la secesión de las naciones americanas.¹⁴² Estos movimientos se desarrollaron principalmente en las ciudades, y su base institucional fueron los Cabildos, dominados por los criollos, sector de las élites diferenciado de los españoles peninsulares.¹⁴³

Los Cabildos eran una institución de carácter corporativo encargada del gobierno y representación de la población que, como tal, gozaba de cierta autonomía.¹⁴⁴ Ésta fue más real en el siglo XVI, pero, conforme avanzó el asentamiento de Audiencias y Virreinos, la injerencia de las autoridades en los Cabildos fue más intensa. En 1642, Felipe IV recordaba a los Gobernadores y sus tenientes *“que no perturben a los regidores y que les dejen votar en los Cabildos con toda libertad, sin presión ni presencia de otras autoridades”*.¹⁴⁵ La intervención de las autoridades superiores en la vida de los Cabildos fue constante. Éstos no las aceptaban de buen grado, y presentaban recursos judiciales que llegaron al Consejo de Indias. Pero, a pesar de los argumentos jurídicos, la costumbre y la razón, alegados ante la Real Audiencia, la interferencia de los Gobernadores fue creciendo en el tiempo.¹⁴⁶ La autonomía de los Cabildos se vio muy afectada por la reforma de Carlos III. La centralización que impuso redujo el poder de los Cabildos, con la creación de las Intendencias, si bien se consiguió una mayor eficacia en la administración de la vida local.¹⁴⁷

Por otra parte, a partir del siglo XVII el cargo de regidor se podía vender o transferir y, si no se hacía en vida, revertía a la Corona. La venta de regidurías ofreció a los criollos la oportunidad de ocupar los cargos y, paulatinamente, fueron desplazando a los españoles peninsulares. Los Cabildos se convirtieron en una corporación dominada por las familias criollas con mayor peso económico.¹⁴⁸

¹⁴² Ver **MARTIRÉ, Eduardo**. - *“1808. Ensayo histórico-jurídico sobre la clave de la emancipación hispanoamericana”*. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires, 2011.

¹⁴³ Ver **FERRER MICÓ, Remedios**. - *“El papel de las ciudades en la Constitución de la nación”*, en Revista Histórica de la Educación Latinoamericana nº 12. RUDECOLOMBIA, págs. 111-128. 2009.

¹⁴⁴ Ver **FERRER MICÓ, Remedios**. - *“El Cabildo como fuente de autonomía municipal”*, en Revista del Archivo Histórico de la Municipalidad de Córdoba (Argentina). 2001.

¹⁴⁵ **FERRER MICÓ, Remedios**. - *“El Papel de las ciudades ...”*. Obra cit., pág. 123.

¹⁴⁶ Ver **PORRAS MUÑOZ, Guillermo**. - *“El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI”*. UNAM. México. 1982.

¹⁴⁷ Ver **BARAHONA, Marvin**. - *“La Alcaldía Mayor de Tegucigalpa bajo el régimen de Intendencias (1788-1872)”*. Instituto Hondureño de Antropología e Historia. Tegucigalpa, 1996.

¹⁴⁸ **FERRER MICÓ, Remedios**. - *“El Papel de las ciudades ...”*. Obra cit., pág. 124.

A principios del siglo XIX, los Cabildos habían perdido autonomía y ganado en eficacia administrativa. En cierto modo, representaban a las élites criollas frente a las Audiencias y Virreinos, que encarnaban los intereses de los españoles peninsulares. **En 1810, año clave para los movimientos independentistas, los Cabildos se convirtieron en el motor institucional del llamado proceso emancipador.** Al tener una composición más amplia, el Cabildo Abierto restringido pasó a ser el instrumento preferido, con el objetivo de dotar de mejor base social al proceso. Prácticamente todos los procesos nacionales comenzaron con un Cabildo Abierto.¹⁴⁹

Está claro en todo caso, que, ante la crisis, los Cabildos tomaron la iniciativa y el protagonismo, convirtiéndose en principales actores políticos del momento.

En los movimientos de 1810, los Cabildos se hicieron con el poder, y como “representantes de la autoridad”, depusieron a virreyes y gobernadores. Constituyeron Juntas Locales, que debían gobernar “en nombre del rey”, pero sobre la base de la recuperación de la soberanía por el pueblo.

Los criollos se sentían parte de una monarquía plural, integrada por distintos reinos, entre ellos las Indias. El vínculo de unión no era otro que el propio Rey.

“Y porque es nuestra voluntad y lo hemos prometido y jurado que siempre permanezcan unidos para su mayor perpetuidad y firmeza, prohibimos la enajenación de ellos. Y mandamos que en ningún tiempo puedan ser separadas de nuestra real corona de Castilla, desunidas ni divididas en todo o en parte ni a favor de ninguna persona. Y considerando la fidelidad de nuestros vasallos y los trabajos que los descubridores y pobladores pasaron en sus descubrimientos y población, para que tengan certeza y confianza de que siempre estarán y permanecerán unidas a nuestra corona, prometemos y damos nuestra fe y palabra real por Nos y los reyes nuestros sucesores, de que siempre jamás no serán enajenadas ni apartados en todo o en parte o a favor de ninguna persona; y si Nos o nuestros sucesores hiciéramos alguna donación o enajenación contra lo susodicho, sea nula y por tal lo declaramos”.¹⁵⁰

¹⁴⁹ Así, en Nueva Granada, el Cabildo Abierto de Bogotá de 20 de julio de 1810; en Venezuela, el Cabildo Extraordinario de Caracas de 19 de abril de 1810; el Cabildo Abierto de Buenos Aires de 22 de mayo de 1810; en Chile, el de 18 de septiembre de 1810 en Santiago, que contó con la asistencia de “los jefes de todas las corporaciones, prelados de las comunidades religiosas y vecindario noble de la capital”. Pionero fue el Cabildo Abierto de Montevideo, el 21 de septiembre de 1808.

¹⁵⁰ Ley 1ª, Título I, Libro III, Recopilación cit.

Esta ley, frecuentemente traída a colación en las sesiones de Cabildos de 1810, pone de manifiesto que la constitución otorgada por los reyes a América era la de unos reinos independientes, sin más vínculos que la propia persona del Rey. Los Cabildos reflejan el convencimiento de que las élites americanas debían obediencia personal al monarca legítimo y que, cuanto éste faltara, los dominios debían pasar a sus vasallos. La creencia de que el gobierno español sería incapaz de hacer frente al poder francés les convenció de la necesidad de asumir ellos mismos el protagonismo. El convencimiento de que la pérdida de España era irreversible les puso en el camino de la independencia, que iniciaron afirmando ideales de profunda raigambre hispánica, extraídos de viejos fueros, cartas-puebla, “libertades” de los municipios castellanos y doctrinas de la escuela teológico-política española.¹⁵¹

Porque los Cabildos no sólo fueron centros de acción, sino también de pensamiento. En ellos se desarrollaron interesantísimos debates ideológicos influidos por doctrinas políticas de raíz hispánica, remozadas por las nuevas ideas de la Ilustración. La influencia de las revoluciones americana y francesa también se dejaron sentir, si bien más tarde y no con tanta intensidad. Frente a las ideas antes predominantes, defensoras de las influencias foráneas, ya a mediados del siglo XX, Giménez Fernández puso de manifiesto el decisivo papel que las doctrinas pactistas, de origen hispano, ejercieron en los inicios de la independencia y la formación de las naciones hispanoamericanas.¹⁵² La historiografía viene aportando abundante material que avala estas tesis, defendidas con brillantez en nuestro siglo por el profesor Molina Martínez.¹⁵³

Las tesis pactistas, según las cuales el pueblo era el depositario último del poder, que delegaba en el rey legítimo para que éste lo ejerciera en su nombre, se remontan a la filosofía escolástica y se hacen fuertes en el pensamiento político español a partir del siglo XVI. En esencia, defendían que el origen de los gobiernos era popular y que existían obligaciones y derechos de los gobernantes y gobernados. Como colofón, sostenían que, en el supuesto de que el monarca faltara o hiciera un mal uso del poder, el pueblo quedaba legitimado para reasumir la autoridad. **Juan de Mariana** habló de las limitaciones de los gobernantes y defendió la voluntad de los pueblos frente a las tendencias tiránicas de aquéllos. **Francisco de Vitoria** sostuvo que el origen del poder

¹⁵¹ **MOLINA MARTÍNEZ, Miguel.** - *“Pactismo e Independencia 1808-1811*. Revista de Estudios Colombinos nº 4, 2008, pág. 66.

¹⁵² Ver **GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel.** - *“Las doctrinas populistas en la independencia de Hispanoamérica”*. Anuario de Estudios Americanos III. Sevilla, 1946.

¹⁵³ Ver, entre otros textos, **MOLINA MARTÍNEZ, Miguel.** - *“Los Cabildos y la independencia de Iberoamérica”*. Granada, 2002.

político se encontraba en la “república” y en el consentimiento de sus miembros. El repudio al gobernante tiránico se encuentra en las obras de **Domingo de Soto, Alfonso de Castro y Bartolomé de las Casas**. Este último recordaba que, si el gobernante abusaba despóticamente de sus vasallos, podía ser depuesto o desprendido del poder.¹⁵⁴ **Fue el jesuita Francisco Suárez quien mejor sistematizó las doctrinas pactistas**, en dos de sus obras: *De Legibus* (1612)¹⁵⁵ y *Principatus politicus. Defensio fidei catholicae* (1613).¹⁵⁶ Suárez negó el origen divino de la autoridad: ningún rey tenía la suprema autoridad política por concesión de Dios, sino por voluntad y consentimiento de la “comunidad de los hombres”. El rey estaba al servicio de la voluntad popular, de quien recibía la potestad. El poder del pueblo era de naturaleza superior al del gobernante.

Las teorías pactistas habían sido divulgadas en las universidades hispanocoloniales, particularmente en las dirigidas por jesuitas. Las élites criollas las conocían y apreciaban.¹⁵⁷ Llegada la crisis de 1810, **el “*pactum traslationis*” de Suárez fue el argumento más utilizado en los Cabildos para señalar la titularidad de la soberanía, establecer la base legítima de las Juntas de Gobierno y proclamar el carácter soberano de las nuevas autoridades civiles.**

La obra de Rousseau fue conocida en América y difundida por los intelectuales criollos que viajaron por Europa. Sin embargo, el pacto “rousseauiano” no fue el defendido en los Cabildos de 1810. La tesis de la reversión social defendida con insistencia en el seno de los Cabildos aludía al antiguo pacto del rey con los conquistadores. Era de origen netamente hispano y se fundamentaba en las doctrinas de Suárez.

Las doctrinas de Montesquieu también influyeron. En buena parte a través de autores españoles (Flóres Estrada, Martínez Marina...). **La independencia y la formación de las naciones fue un proceso complejo, en el que se entrecruzaron múltiples influencias. Pero la base doctrinal fue netamente española.** Decía Abellán que era un tópico hablar de la influencia francesa en la emancipación americana y que es un hecho irrefutable la influencia del pensamiento español. Pero que se quiso ocultar

¹⁵⁴ Ver **ABELLÁN GARCÍA, José Luis**. - “*Historia Crítica del pensamiento español: la Edad de Oro (siglo XVI)*”. Tomo 2. Espasa-Calpe S.A. Madrid, 1979.

¹⁵⁵ Ver **SUÁREZ, Francisco**. - “*De Legibus*”. 8 vol. CSIC. Madrid 1971-1981.

¹⁵⁶ Ver **SUÁREZ, Francisco**. - “*Principatus politicus. Defensio fidei*”. CSIC. Madrid, 1965.

¹⁵⁷ Recordemos que **SUÁREZ** rechazó los títulos de ocupación que pretendían legitimar la dominación colonial, incluido el “derecho de tutela”, porque “*es evidente que hay muchos infieles mejor dotados que ciertos cristianos*” y, para que este título sea válido “*no basta creer que un pueblo es más inteligente..., es necesario que vivan más como fieras que como hombres*”. **SUÁREZ, Francisco**. - “*De Bello: Guerra, intervención, paz internacional*”. Ed. Crítica de Pereña Vicente, Luciano. Colección Austral. Madrid, 1956.

para fomentar una imagen autoritaria y conservadora del ideario español, ignorando otros aspectos más interesantes y avanzados.¹⁵⁸

En un proceso tan complejo, las variantes fueron muchas, pero siempre encontramos un hilo conductor, marcado por el protagonismo municipalista y por el predominio doctrinal de raíz española.

En Quito, la primera reacción a la crisis española se produjo en agosto de 1809, con la destitución del presidente de la Real Audiencia, Ruiz Castilla, y la formación de una Junta de Gobierno. Fue una iniciativa de las élites criollas, organizadas en el Cabildo.¹⁵⁹ A pesar de las críticas contra las autoridades virreinales, el movimiento quiteño mantuvo una línea monárquica. No puede ser considerado sino como un ejemplo de apoyo y fidelidad a la corona española contra la invasión napoleónica. La Junta tuvo una vida efímera, ya que en dos meses fueron repuestos los poderes virreinales. La represión puesta en marcha por éstos radicalizó a los criollos, y en octubre del año siguiente se produjo un alzamiento, dirigido ya hacia la independencia, que no pudo triunfar.

En Caracas, tras recibirse la noticia de la disolución de la Junta Central peninsular, las élites –tanto criollas como peninsulares- se movilizaron y, en el Cabildo extraordinario de 19 de abril de 1810, destituyeron al afrancesado Vicente Emparan, gobernador y capitán general de Venezuela. Se formó una Junta Suprema, conservadora de los derechos del rey, sustentada en tesis pactistas:

*“En cuyo caso, el derecho natural y todos los demás, dictan la necesidad de procurar los medios de su conservación y defensa; y de erigir, en el seno mismo de estos países, un sistema de gobierno que supla las enunciadas faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo, conforme a los mismos principios de la sabia constitución primitiva de España y las máximas que ha enseñado y publicado en innumerables papeles la Junta Suprema extinguida”.*¹⁶⁰

Los sucesos de la capital no tardaron en tener su réplica en otras ciudades venezolanas, que formaron Juntas de gobierno (Cumaná, Barinas, Trujillo, Mérida...), si bien algunas –como Maracaibo- permanecieron fieles a la regencia española.

¹⁵⁸ Ver **ABELLÁN GARCÍA, José Luis**. - *“Liberalismo y descolonización. Un capítulo de las relaciones entre España y América”*, en V Centenario nº 3. Madrid, 1982.

¹⁵⁹ De gran importancia el Cabildo Abierto celebrado en Quito el 16 de agosto de 1809.

¹⁶⁰ Acta del Cabildo de 19 de abril de 1810, recogida por **MORÓN, Guillermo** en *“Historia de Venezuela”*. V. Caracas, 1971.

La Junta de Caracas convocó un Congreso que pudiera decidir sobre el futuro de la región. En su sesión de 1 de julio de 1811, este Congreso proclamó un Decreto sobre los derechos del Pueblo que consideraba la soberanía popular como un logro imprescriptible, inenajenable e indivisible. Además, proclamaba la libertad, la seguridad, la propiedad, la igualdad ante la ley, la temporalidad de los empleos públicos y la “felicidad como fin de la sociedad”. Son evidentes ya las influencias de la Revolución francesa y de las ideas liberales contemporáneas.

Lo que comenzó el 19 de abril de 1810 como un movimiento autonomista del Cabildo caraqueño culminó el 5 de julio de 1811 con la Declaración de Independencia de Venezuela. Pero aún en este documento, que consumaba la remisión de la soberanía al pueblo, se nota la influencia de las doctrinas pactistas hispanas. Finalmente, el Congreso aprobó el 21 de diciembre de **1811 la Constitución venezolana**. Sus fuentes de inspiración fueron diversas. La influencia española se dejó ver en el concepto de soberanía y desde el espíritu de justicia, muy del gusto de los pensadores del XVI, hasta la conservación de la religión católica como oficial. La separación de poderes demostraba influencia francesa. La estructura y otros detalles técnicos revelaban la influencia norteamericana.¹⁶¹

En Nueva Granada (Colombia), los acontecimientos y la radicalización de posturas se desarrollaron con inusitada rapidez. El Cabildo Abierto de Bogotá celebrado el 20 de julio de 1810 concluyó que el pueblo estaba legitimado para asumir sus derechos y transmitirlos a una Junta de Gobierno. Su Secretario, **Camilo Torres**, acudió a las doctrinas pactistas de la alta escolástica para justificar la recuperación de la soberanía popular. Tan solo seis días más tarde, la Junta de Gobierno de Bogotá, prisionero el virrey, declaraba su ruptura total con el Consejo de Regencia peninsular y proclamaba la independencia de Colombia.

En Buenos Aires, los dirigentes de la ciudad, organizados en el Cabildo, se negaron a reconocer al Consejo de Regencia, por considerarlo ilegítimo, y plantearon la reversión del poder al pueblo. En el acta del Cabildo de 22 de mayo de 1810 se puede ver cómo en los debates abundan las referencias a las doctrinas escolásticas y el pacto suareciano. Así, el abogado criollo Castellí se mostraba partidario de la “reposición” de los derechos de soberanía al pueblo, y Saavedra sostenía que la Junta “no estaba capacitada para ejercer su autoridad en América”. Cuando, tres días más tarde, la voluntad del Cabildo llevó a la creación de la Junta de Gobierno, se hace con los mismos

¹⁶¹ Ver **BREWER-CARÍAS, Allan R.**- “*Las primeras manifestaciones del constitucionalismo en las tierras americanas*”. Revista de Derecho Político. UNED nº 84. Mayo-agosto 2012.

argumentos, y Castelli afirmaba que así se producía “*la reversión de los derechos de soberanía al pueblo de Buenos Aires y su libre ejercicio con la institución de un nuevo Gobierno, no existiendo ya la dominación del Señor Don Fernando Séptimo*”.¹⁶²

La influencia de las doctrinas pactistas, de raigambre española, era indudable, lo que no significa negar otras influencias, que posteriormente fueron avanzando. Pero, como afirmó Levene, la revolución cabildeña rioplatense de 1810 estuvo enraizada en su propio pasado y se nutrió de fuentes hispanas e indianas.¹⁶³

¹⁶² TANZI, Héctor José. - “*El poder político y la independencia argentina*”. Ediciones Cervantes. Buenos Aires, 1975, pág. 262.

¹⁶³ Ver LEVENE, Ricardo. - “*Síntesis sobre la revolución de mayo*”. Instituto de Historia Argentina. Buenos Aires, 1935.

2. LAS NACIONES CONTRA LA AUTONOMÍA DE LOS CABILDOS.

En el movimiento “emancipador” rioplatense de 1810, los Cabildos tuvieron un gran protagonismo, que continuó en los años siguientes, centrado particularmente en el Cabildo de Buenos Aires. De esta institución partió la famosa Circular de 27 de mayo de 1810, ordenando que los diputados del interior debían elegirse en cabildo abierto. En 1812, el Cabildo de la capital tenía incluso las facultades para aprobar los diplomas de los diputados de las provincias, y en 1820, a la caída de Rondeau, asumió el gobierno.

Los Cabildos estuvieron presentes en los inicios del constitucionalismo argentino. En el Proyecto de 1812, Capítulo XXII, se establecía que *“en todas las ciudades, villas y cabezas de partido que tengan trescientos vecinos, habrá Ayuntamientos compuestos de Alcaldes y regidores, nombrados por los pueblos anualmente”*. Las funciones de los Cabildos serán: *“1) Velar por la sanidad, comodidad, abundancia, prosperidad y ornato de los pueblos; 2) Velar por la educación pública; 3) Formar y gestionar los establecimientos de beneficencia; 4) Cuidar del orden público en el modo y forma y con la extensión que prescribirá la ley”*.

Los Estatutos Provinciales de 1815 y 1817 mantienen la línea de elección de los miembros de los Cabildos, garantizando el funcionamiento independiente de la institución. La Constitución de 1819 mantiene las funciones, añadiendo la de nombrar un capitular y un propietario para electores de senadores que representen a la Provincia.

Pues bien, estos Cabildos, indisolublemente unidos a la formación del federalismo y al nacimiento de la patria argentina, sufrirían un duro golpe con la Ley de 24 de diciembre de 1821, que dispuso su supresión:¹⁶⁴

“La honorable Junta de Representantes de la provincia, usando de la soberanía ordinaria y extraordinaria que reviste, ha acordado y decreta con todo el valor y fuerza de ley lo siguiente:

Artículo 1º.- Quedan suprimidos los Cabildos hasta que la representación crea oportuno establecer Ley General de Municipalidades”.

Esta ley de la Provincia de Buenos Aires fue imitada por las otras, que fueron sucesivamente suprimiendo los Cabildos, en un proceso que culminó en 1833.¹⁶⁵ Las

¹⁶⁴ **HERNÁNDEZ, Antonio M^a.** - *“Derecho Municipal. Parte general”*. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. México, 2003, pág. 107.

¹⁶⁵ En la Provincia de Tucumán fue la Ley de 29 de marzo de 1824; en la de Córdoba, el Decreto de 31 de diciembre de 1824; en Corrientes suprimió los Cabildos la Constitución de 1824; en Salta, la Ley de 9 de febrero de 1825; en Santiago del Estero, la Ley de 31 de octubre de 1832; en Santa Fe, la Ley de 13 de octubre de 1833.

atribuciones de los Cabildos se fragmentaron y encomendaron a varias instituciones, entre ellas a los jefes de Policía y Comisarios.

A comienzos del XIX, América y el mundo entraban en la época contemporánea. Aunque lejos del dinamismo acelerado de nuestros días, los acontecimientos sociales y políticos empezaban a sucederse con un ritmo rápido, antes desconocido. **Los Cabildos rioplatenses pasaron, en menos de dos años, de ser protagonistas de la construcción nacional a ser suprimidos por los nuevos gobernantes de la “Patria”.** La élite criolla se apoyó en los Cabildos para alcanzar el poder. Pero enseguida asumió que, para construir un nuevo poder central y centralista, no le convenía el sistema descentralizado y autonomista de la institución histórica municipal. Por ello, decidió matar al padre. Se apoyó para ello en las doctrinas uniformistas y centralizadoras de corte francés. Lo expresó muy bien Alberdi:

“En nombre de la soberanía del pueblo, se quitó al pueblo su antiguo poder de administrar sus negocios civiles y económicos. De un antiguo Cabildo español había salido la luz, el 25 de mayo de 1820, el gobierno republicano de los argentinos, pero a los pocos años este gobierno devoró al autor de su existencia. El parricidio fue castigado con la pena de talión; pues la libertad republicana pereció a manos del despotismo político, restaurado sin el contrapeso que antes le oponía la libertad municipal.

*La ley que suprimió la libertad municipal, para reemplazarla por la Policía militar, cuyo modelo trajo Rivadavia de Francia, donde los Borbones lo tenían del despotismo de Napoleón”.*¹⁶⁶

El régimen municipal no fue restablecido, con carácter general, hasta la Constitución argentina de 1853, cuyo padre intelectual fue precisamente Alberdi. Esta Constitución impuso a las Provincias asegurar el “régimen municipal”. Se iniciaba así un municipalismo interiorizado en el régimen de los estados federados, de perfil subordinado y cuyo rasgo predominante sería la diversidad.¹⁶⁷

El caso argentino fue paradigmático, pero ocurrió también en otros Estados. En otras naciones, sin llegar a matar al padre, se le dejó notablemente desposeído de su pujanza y vitalidad.

En México, una vez conseguida la independencia, el Plan de Iguala reconoció la existencia de los Ayuntamientos. La Constitución de 1824 no desarrolló la institución

¹⁶⁶ ALBERDI ARAOZ, Juan Bautista. - “Derecho Público Provincial Argentino”. Ed. La Cultura Argentina. Buenos Aires, 1917, Cap. II, págs. 88-93.

¹⁶⁷ HERNÁNDEZ, Antonio M^a. - “Derecho Municipal...”. Obra cit. pág. 110.

municipal ni especificó sus competencias. Ya en los primeros años de independencia, las tensiones para asegurar la unidad nacional relegaron a los municipios, que quedaron “olvidados”. Los Cabildos más importantes habían sido los enclaves del liberalismo y la insurgencia, que dieron sustento al movimiento libertador. Pero el nuevo régimen daría flacas muestras de agradecimiento.¹⁶⁸ Durante todo el periodo de “anarquía”, las municipalidades se mantuvieron endebles y sin fuerza para ejercer eficazmente sus responsabilidades.

La Constitución de 1836 dispuso que *“los Ayuntamientos fueran popularmente electos y los hubiera en todas las capitales de departamento, en los lugares en lo que había en 1808, en los puertos cuya población llegara a 4.000 habitantes y en los pueblos de más de 8.000”*. Las atribuciones de los Ayuntamientos en este periodo comprendían la salubridad, comodidad, ornato, orden y seguridad. También intervenían en servicios de limpieza, cementerios, pavimentos, cárceles, hospitales, mercados, agua, alumbrado, paseos, parques y, en general..., en todo *“lo concerniente al bienestar del vecindario”*.

El diseño era muy similar al que se impuso en España tras la Constitución de Cádiz: Ayuntamientos democráticos, con competencias centradas en el “interés local” y carentes de autonomía. Sin embargo, la realidad fue más penosa, porque, en estos años, las corrientes conservadoras y liberales, como el centralismo y federalismo, hicieron que el municipio retrocediera o avanzara de acuerdo a las metas que unas y otras perseguían.¹⁶⁹ Con el centralismo, se llegó a suprimir en 1853 a los Ayuntamientos, confiando la hacienda municipal a los intendentes.

En 1857, el federalismo dejó en manos de los Estados federados el derecho a reglamentar el régimen de los municipios.¹⁷⁰ Se iniciaba así una etapa en la que los municipios, aun en nuestros días, son el “tercer poder”, no reconocido, víctima del “pacto federal” a dos.

En Colombia, las primeras constituciones estuvieron marcadas por un centralismo notable, que relegaba a las municipalidades a un rol secundario, de *“apoyo al interés nacional”*. La Constitución de Cúcuta (1821) estableció un modelo centralista, dejando a las Provincias y Cantones bajo la dependencia del Intendente del Departamento. Sin embargo, conservó un cierto grado de autonomía. En la Constitución

¹⁶⁸ GUTIÉRREZ, Sergio Jacobo. - *“Historia del municipio en México”*. Revista CLIO. Universidad Autónoma de Sinaloa, nº 4. diciembre 1991, pág. 33.

¹⁶⁹ Ver WITKER VELASQUEZ, Jorge. - *“La Administración Local en México”*. IEAL, Col. Autores hispanoamericanos de derecho público. Madrid 1986.

¹⁷⁰ GUTIÉRREZ, Sergio Jacobo. - *“Historia del municipio en México”*. Obra cit., pág. 39.

de Gran Colombia de 1830, la autonomía municipal desaparece por completo y se establece un sistema vertical jerarquizado, de funciones dependientes del poder ejecutivo central. Los municipios venían a ser meras “oficinas desconcentradas” del poder central.

Este modelo se tomó para la Constitución de 1832 de Nueva Granada (ya sólo Colombia). La suerte de las municipalidades en estos años, por efecto tanto del centralismo como de la falta de recursos y de los estragos de la guerra, *“fue, si se quiere, más triste que en los tiempos de la colonia”*.¹⁷¹

En Perú, el Estatuto Provisional, dictado por el general San Martín el 8 de octubre de 1821, disponía que las municipalidades *“subsistirán de la misma forma que hasta aquí”* y serán presididas por el Presidente del Distrito. En toda población habrá un municipio. Los cargos serán de elección popular. La Constitución de 1823, en su Artículo 138, insistía en estas cuestiones: *“en todos los pueblos, sea cual sea su censo, habrá municipalidades...”*.

Así se implantó un municipio generalizado, uniformista y carente de autonomía, sometido – en términos generales- al Gobierno nacional, por vía del Presidente Departamental, equivalente al Jefe Político o Gobernador. Es el modelo de la Constitución gaditana de 1812.

El proceso centralizador efectuado por las nuevas Repúblicas iberoamericanas en la primera mitad del siglo XIX, que puso fin a la autonomía de los Cabildos, **aun siendo de inspiración francesa, recibió la directa influencia española de la Constitución de Cádiz y de la Instrucción de 1813.**

Los constituyentes gaditanos recelaron de la vieja autonomía municipal, a la que relacionaban con la dispersión y diversidad de “privilegios” territoriales. Consideraban que el municipio podía ser un potente instrumento para construir la civilidad democrática de la Nación. Pero para ello tenía que ser democrático en cuanto a su origen electivo; regirse por una única ley común y estar bajo el control del Jefe Político.¹⁷² Así lo expresaba el conde de Toreno en los debates de la Constitución: *“los Ayuntamientos son esencialmente subalternos del poder ejecutivo; de manera que sólo son instrumentos de éste...., pero, al mismo tiempo, para lograr que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace*

¹⁷¹ **VILLAR BORDA, Luis.** - *“Democracia Municipal: Autonomía, Planificación y Desarrollo”*. IEAL. Col. Autores hispanoamericanos de derecho público. Madrid, 1984, pág. 119.

¹⁷² **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Reflexiones acerca del municipio contemporáneo en el bicentenario de su configuración...”*. Obra cit. pág. 360.

necesario ponerles el freno del jefe Político, para que les tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno”.

No se ha ponderado suficientemente la influencia de la Constitución de Cádiz en el régimen municipal de las nuevas naciones iberoamericanas. Fue muy importante, por dos razones. En primer lugar, porque fue promulgada para las Españas y, en algunas naciones, llegó a estar de alguna forma vigente más que en España. Así, en México, donde, tras la independencia, inspira además el nuevo régimen municipal de la Constitución de 1824. Pero, sobre todo, porque los principios en los que fundamentó el municipio constitucional convenían a las élites criollas para construir las nuevas naciones.

En estos años se implantó el modelo centralista francés, pero bajo influencia española. La ruptura con el viejo municipalismo se produjo por igual en España que en tierras americanas. Los nuevos modelos fueron muy similares. Inclusión en la extensión del municipio a los núcleos de población. No se llevó a efecto con la misma intensidad que en la península, porque la diversidad era menor y no convino a las élites la excesiva fragmentación. Pero, como hemos visto, en México o Perú estuvo sobre la mesa y reconocido en los textos legales.

Por el contrario, la tan traída y llevada “influencia norteamericana” fue prácticamente inexistente. Las naciones adoptaron el modelo republicano presidencialista de los Estados Unidos. La influencia en el sistema político nacional fue muy grande y se dejó ver en las Constituciones desde el primer momento.¹⁷³ Pero **no** en el régimen municipal, porque era prácticamente imposible, dada su naturaleza diversa y dispersa. Pero, sobre todo, porque no convenía a las élites, proclives al centralismo y no al “*self government*” anglosajón. El régimen de “comunidades libres” que Alexis de Tocqueville encontró en América no debía ser muy del agrado de quienes, desde una debilidad tan fuerte como su propia ambición, pretendían construir un Estado centralizado. Decía el sabio francés: *“Acontece a menudo en Europa que los gobiernos mismos echan de menos la ausencia de espíritu comunal, porque todos convienen en que el espíritu comunal es un gran elemento de orden y de tranquilidad pública, pero, al volverse la comuna fuerte e independiente, temen fragmentar el poder social, exponer al Estado a la anarquía”*.¹⁷⁴

El sistema local de los Estados Unidos tiene dos características iniciales, que se conservan hasta nuestros días, al menos en lo esencial. En primer lugar, la

¹⁷³ Ver BREWER-CARIAS, Allan R.- “*Las primeras manifestaciones...*”. Obra cit.

¹⁷⁴ de CLÉREL vizc. DE TOCQUEVILLE, Alexis H. Charles. - “*La democracia en América*”. Ed. comentada de J.P. Mayer. Fondo de Cultura Económica. México DF.1957, pág. 83.

interiorización en los Estados Federados, por lo que no existe un “modelo” federal. En segundo lugar, una diversidad notable, dentro incluso de cada Estado, con gran respeto a la “tradición” del lugar. Es, pues, un sistema de gran flexibilidad y complejidad.¹⁷⁵ Existe una multitud de entes diferentes entrelazados: poblados (*townships*), ciudades, pueblos, municipalidades, distritos especiales.... Más de 87.000 gobiernos “locales”. En términos de provisión de servicios a la ciudadanía son muy potentes, pero su influencia política es escasa. Los modelos organizativos y competenciales son distintos en cada Estado. A diferencia del modelo continental, o “francés”, que resulta perfectamente identificable, no se puede hablar de un modelo estadounidense. En todo caso, es un “modelo” que difícilmente se puede exportar o imitar. Algunas naciones iberoamericanas adoptaron para sus municipios un modelo organizativo presidencialista, con dos departamentos, normativo-administrativo y ejecutivo, fuertemente separados. Pero no como reflejo o influencia de régimen municipal norteamericano, sino como imposición de su propia estructura estatal. No fueron todos, más bien una minoría –como veremos–, y además, en la práctica, la separación no es real. La tendencia fue evolucionando hacia un modelo corporativo, de contrapesos y equilibrios entre los órganos.

Cuando los viejos cabildos pierden su autonomía y se impone el nuevo municipalismo, la influencia más directa es también española. Es la influencia del municipalismo constitucional configurado en Cádiz 1812.

¹⁷⁵ Ver **SUELT-COCK, Vanessa** y **OSORIO, Aura Ximena**. - “*La Administración Local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano*”. Universitas. Bogotá (Colombia) nº 122, enero-junio 2011. Págs. 117-168

3. EL MUNICIPALISMO EN TIEMPOS DIFÍCILES: LA INFLUENCIA ESPAÑOLA.

A finales del siglo XVIII, los viejos Cabildos hispánicos habían perdido vitalidad y autonomía, pero ganado en capacidad de gestión. Resultaron ser el escenario idóneo para la organización de las élites criollas que pretendían el poder y, por ello, el protagonismo en los procesos independentistas fue suyo. Pero, en muy pocos años, las mismas élites que no dudaron en recuperar los Cabildos abiertos, renegaron de las instituciones municipales, llegando en muchos casos a su supresión.

A mediados del siglo XIX, en las grandes naciones iberoamericanas se recupera institucionalmente el municipalismo sobre bases nuevas que, sin embargo, tendrían una clara influencia española. Durante una larga etapa histórica -que va desde la década de los cincuenta del siglo XIX hasta el último cuarto del siglo XX-, este municipalismo débil y carente de autonomía sobrevivió a duras penas en un contexto extraordinariamente difícil, caracterizado por las intervenciones extranjeras, el autoritarismo y el militarismo.

La desaparición física o la exclusión política de los líderes independentistas propició la incorporación a las tareas de gobierno de antiguos funcionarios coloniales, clérigos, militares y representantes de la élite criolla, ávidos de poder económico. Se conformaron unas élites políticas extractivas que trabajaban más para incrementar su patrimonio personal que para lograr el bienestar económico de las naciones. Estas élites tenían que conformar un Estado, de corte “europeo”, pero carecían del poso político y la experiencia de siglos que tenían las élites europeas. Les faltaba tanto capacidad como interés real para hacerlo.¹⁷⁶

La debilidad del Estado facilitó la intervención de potencias extranjeras. Las primeras intervenciones, en el siglo XIX, fueron de Inglaterra, con la finalidad de abrir mercados a su producción industrial y consolidar su hegemonía imperial. Luego siguieron las intervenciones norteamericanas. Los conflictos bélicos regionales, incitados en buena medida por esas potencias extranjeras, fueron numerosos. Algunos de gran importancia, como la Guerra de la Triple Alianza entre Argentina, Brasil y Uruguay contra Paraguay (1865-1870), o la Guerra del Pacífico entre Chile, Perú y Bolivia. (1879-1884), que causaron gravísimos daños y la ruina económica y social de las naciones.

Pero, quizás, **el rasgo más peculiar de esta larga etapa en la política y la sociedad iberoamericana fue el intervencionismo militar.** Entre 1907 y 1957, en

¹⁷⁶ **ÁLVAREZ VILLAVERDE, Servando A.-** *“América Latina: economía, estado y sociedad hacia el siglo XXI”*. Revista HAOL nº 16, 2008, págs. 65-73.

Venezuela únicamente hubo tres años de gobiernos civiles, y en la República Dominicana, seis. En toda América Central, salvo en Costa Rica, hubo más gobiernos militares que civiles. La década de los sesenta del pasado siglo fue paradigmática, por la serie ininterrumpida de intervenciones golpistas: 1962, en Argentina y Perú; 1963, en Guatemala, Ecuador, República Dominicana y Honduras; 1964, en Brasil y Bolivia; 1966, en Argentina; 1968, en Perú y Panamá; 1969, en Brasil y Bolivia... En la década de los setenta se produjeron otras intervenciones militares, siendo la más significativa el golpe del 11 de septiembre de 1973 en Chile, una de las poquísimas naciones que no había estado infestada antes por este fenómeno, cuyas secuelas se mantuvieron, en general, hasta bien entrada la década de los ochenta.

El profesor Molina descarta rotundamente que el militarismo fuera una herencia del pasado colonial español, y demuestra que sus causas están en la debilidad de los estados y en el interés de las propias élites nacionales, que llaman a los militares cuando los necesitan para mantener sus privilegios.¹⁷⁷ Es preciso distinguir entre la etapa del “caudillismo” del siglo XIX y las intervenciones “modernas” del siglo XX. El “caudillismo” fue una consecuencia de la falta de funcionamiento de las instituciones nacionales creadas tras la independencia. Con frecuencia, el “caudillo” no era militar profesional, sino el jefe de una banda armada que, ante la debilidad del aparato estatal, se hacía con el poder. A principios del siglo XX se produjo en las naciones iberoamericanas la profesionalización de los ejércitos. Contra lo que pudiera parecer, este fenómeno no facilitó la desaparición del militarismo, sino su transformación en “golpismo moderno”, un tipo de intervención más profesionalizada y eficaz. Las Fuerzas Armadas intervenían para mantener el orden, amenazado por una crisis. Eran las élites civiles las que acudían a ellos para mantener sus privilegios.

Así se gestó un “modelo de gobierno” muy “iberoamericano”: **la alternancia de gobiernos civiles y militares**. Ninguno solucionaba las crisis ni ofrecía estabilidad, porque nunca afrontaban los problemas económicos y sociales de carácter estructural.

Una variante peculiar del militarismo es el “**populismo militar**” creado en Argentina por Juan Domingo Perón. Se caracterizaba por su iniciativa populista y –a diferencia de los demás– gozaba del apoyo de las clases medias y del proletariado urbano. Un fenómeno que buscaba un imposible: apoyar las reivindicaciones del pueblo sin tocar a las élites tradicionales. Ha terminado pervirtiendo el sistema político argentino hasta nuestros días.

¹⁷⁷ Ver **MOLINA MARTÍNEZ; Miguel**. - “*Claves de interpretación de la realidad hispanoamericana*”, en Revista ALDABA nº 4, UNED, Madrid, 1985.

En este contexto tan negativo de alternancia entre gobiernos autoritarios e intervenciones militares, con predominio temporal de estas últimas, se desarrolló el municipalismo iberoamericano en esta etapa. En términos generales, sobrevivió formalmente, sin fuerza, sin capacidad económica y más bien como oficinas descentralizadas del gobierno, encargadas de lo cotidiano y “legitimadoras” muchas veces del poder autoritario central.

Este contexto no difiere mucho del que conoció el municipalismo español durante el siglo XIX y gran parte del XX: amplios periodos conservadores, caciquismo y dictaduras militares, con algún periodo liberal y/o progresista, de escasa duración, que no llegaron a posibilitar municipios libres y creativos.¹⁷⁸

La similitud contextual, tanto política como social, así como el peso de las históricas relaciones sociales y culturales, hicieron que la influencia española fuera la más importante en el municipalismo iberoamericano. Desde las leyes de 1845 y 1877 hasta el Estatuto Municipal de 1924, la influencia se dejó notar en la gran mayoría de las naciones. Por el contrario, las influencias anglosajonas y la directa francesa, fueron menores, referidas a aspectos concretos y circunscritas a un número reducido de naciones.

En 1953, cuando Fernando Albí redactó su ya mencionado tratado “**Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispánico**”, decía que las influencias en el derecho

¹⁷⁸ En este periodo, en España no se produjo un contraste alternativo entre etapas conservadoras y liberal-progresistas, ya que las primeras fueron omnipresentes en el tiempo y las segundas totalmente esporádicas. El régimen local se vio casi constantemente sometido a un feroz centralismo, ya que –como decía Adolfo Posada–: *“El régimen político-administrativo, del que forman parte la organización y la vida de las instituciones locales, es un régimen centralizado, con los caracteres propios del mismo: la uniformidad, la subordinación de todas las funciones al poder central; la jerarquía administrativa, con el predominio del elemento burocrático y la falta de autonomía de los centros locales, supeditados al poder ejecutivo”*.

La norma más significativa del periodo es la Ley Municipal de 1877. Durante su periodo de vigencia llegaron a presentarse a las Cortes 22 proyectos de reforma, unos conservadores (Romero Robledo, 1884; Sánchez Toca, 1891; Silvela, 1899; González Besada, 1905; Maura, 1907), otros liberales (Venancio González, 1882 y 1889; Moret, 1902; Romanones, 1906; Canalejas, 1912...) Ninguno prosperó.

La Ley Municipal de 1877 se caracterizaba por dos rasgos generales: a) El control de los municipios a través de los Alcaldes, en base al sistema jerárquico; y b) La supresión, al menos inicial, de la elección de concejales por sufragio universal. **Destacaba en el Alcalde su doble condición de representante del poder central y cabeza del municipio.** En función del principio de confianza, era nombrado por el Rey (el Gobierno). Los Alcaldes dependían del Gobernador Civil, que podía suspenderles, e incluso aprobar su destitución definitiva. El sistema era centralista, de subordinación jerárquica: el Alcalde controlaba a la Corporación y al Alcalde le controlaba el Gobernador. Un sistema absolutamente prevalente en el siglo XIX y primeros dos tercios del XX, que influyó poderosamente en América, cuyo contexto político lo demandaba. Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“El marco jurídico-legal de la Administración local en la Restauración (1876-1931), en “Ayuntamiento, Estado y Sociedad; los poderes municipales en la España contemporánea”*. Pedro Carasa Soto (Coordinador). Instituto Universitario de Historia SIMANCAS. Valladolid, 2000.

municipal iberoamericano eran dos: norteamericana y española. Pero cuando realmente entra a comparar las legislaciones de las distintas naciones, llega a la siguiente conclusión:

*“La influencia española, en cambio, se ejerce de modo más amplio y directo, en países cuya legislación básica ha sido elaborada en sus líneas generales sobre un modelo español.... La mayoría de legislaciones vigentes en América Latina, si las comparamos con las vigentes durante el siglo XIX y el actual en España, veremos importantes coincidencias de fondo, de sistema, de planteamientos externos y, en bastantes ocasiones, incluso de redacción, con reproducción literal de muchos preceptos. Ello nos demuestra que, pese a las alusiones en la Introducción, se ha tendido, de modo casi intuitivo, a buscar en la madre patria los modelos más adecuados a la peculiar idiosincrasia de un medio tan acusadoramente influido por lo hispano”.*¹⁷⁹

Al analizar las denominadas “influencias modernas”, distinguió Albi cuatro bloques de naciones:

a) Un bloque de influencia norteamericana, en el que tan solo situó a Puerto Rico y Filipinas.

b) Un bloque de influencias netamente españolas: la gran mayoría de naciones: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Cuba, República Dominicana, Venezuela y Perú.

c) Un bloque denominado “argentino”: Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia, a las que añadió, aun con dudas, a Chile.

d) Un bloque para él “inclasificable”, integrado por Colombia y Ecuador.¹⁸⁰

Sin embargo, tras estudiar detenidamente estos “bloques”, he llegado a la conclusión de que la influencia española estaba presente en todas las naciones. En el “bloque” segundo era fuerte y casi exclusiva. En el tercero y cuarto existe un ámbito de influencia notable, pero determinados elementos o preceptos denotan una influencia anglosajona o directamente francesa.

¹⁷⁹ **ALBI CHOLBI, Fernando.** - “Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico”. Obra cit., pág. 576.

¹⁸⁰ **ALBI CHOLBI, Fernando.** - “Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico”. Obra cit., pág. 575 a 612.

En México, la influencia de la Constitución de Cádiz y de la Instrucción de 23 de junio de 1813 fue muy grande.¹⁸¹ La organización municipal respondía al sistema de corporación, con poderes normativos y órganos ejecutivos municipales. Los municipios siempre fueron débiles y sometidos al poder de los gobiernos estatales. El “modelo” se mantuvo, con variantes más o menos centralistas, viviendo momentos trágicos durante el porfiriato.¹⁸² Tras la revolución, el Artículo 115 de la Constitución de 1917 proclamó finalmente la autonomía de las municipalidades. Nunca fue real ni efectiva, ya que se impuso el “pacto federal” a dos, relegando al “tercer poder” a los asuntos meramente domésticos y con una condición subordinada.

El modelo orgánico español se implantó también en **Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Venezuela y Perú**. Con matices en **Cuba, Costa Rica, República Dominicana y Panamá**, debido a la modalidad orgánica de dos departamentos, que Albí calificaba como de influencia norteamericana.¹⁸³

En todas estas naciones, la influencia de la Constitución de Cádiz y de la Instrucción de 1823 se refleja en la determinación de las competencias, en los elementos del municipio y en su propia conceptualización. **En Costa Rica**, se observa una coincidencia total entre los Artículos 21 y siguientes de las Ordenanzas de 1867 y el Artículo 321 de la Constitución de Cádiz: *Las municipalidades tienen.... las atribuciones siguientes: “8ª Promover en la provincia la agricultura, la industria y el comercio”, dice la primera, y “9) Promover la agricultura, la industria y el comercio...”, dice el segundo*. En la ley costarricense de 1825 era evidente la influencia del texto español de 1877: *“Las municipalidades, como corporaciones económico-administrativas, no podrán dictar ningún acuerdo cuyo objeto no esté en sus atribuciones legales”*.

Esta Ley Municipal de 2 de octubre de 1877 estuvo vigente en España desde su promulgación hasta 1924. Fue declarada aplicable en Cuba por el Real Decreto de 21 de junio de 1878, estando vigente hasta el 1 de enero de 1899, cuando se produce la separación. Es lógico que influyera en las naciones iberoamericanas, especialmente en el área de Centroamérica y Caribe.

¹⁸¹ WITKER VELASQUEZ, Jorge. - “La Administración Local en México”. Obra cit. Pág. 133.

¹⁸² La sangrienta dictadura de **Porfirio Díaz** impuso un régimen caracterizado por una excesiva centralización y por la personalización del poder en manos del general. Los municipios perdieron el poder que les restaba, debido a la centralización y a la creación del sistema de haciendas. Ver. **GUTIÉRREZ, Sergio**. - “Historia del Municipio en América”. Obra cit., pág. 39.

¹⁸³ **ALBI CHOLBI, Fernando**. - “Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico”. Obra cit., pág. 577.

ESPAÑA (Ley de 1877)	HONDURAS (Ley de 1927)	GUATEMALA (Ley de 1946)
<p>Art. 1.- Es municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.</p> <p>Art. 71.- Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas.</p> <p>Art. 2º.- Es término municipal el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.</p>	<p>Art. 46.- Las Corporaciones Municipales son personas jurídicas: su poder es meramente administrativo o económico y no tienen más facultades que las que determine la ley.</p>	<p>Art. 1.- Es municipio la asociación legal de las personas que residen en un término municipal.</p> <p>Art. 1 r).- Es distrito municipal el territorio al que se extiende la acción administrativa de una corporación municipal.</p>

Lo más curioso es que la Ley de 1877 influyó en algunos aspectos importantes en la **Ley Orgánica de los Municipios de Cuba, de 19 de mayo de 1908**. Esta ley se elaboró y promulgó tras la independencia y bajo la ocupación americana. La intención confesa de sus promotores era configurar un municipio nuevo que sustituyera al “viejo régimen municipal colonial”. Se quería borrar todo vestigio español. Pues bien, los estudios de Albi, sustentados en la obra del cubano Carrera Justiz, demuestran que la influencia del texto español de 1877 fue notable, hasta el punto de que el Título II, sobre territorio y vecindad, está inspirado en el Título I de la vieja ley española, con concordancias literales en muchos artículos. Más curiosa aún resulta la coincidencia existente en muchas materias entre esta Ley cubana de 1908 y el Estatuto Municipal español de 1924. Ni la doctrina ni los legisladores cubanos pudieron inspirarse en el Estatuto, pero sí lo hicieron en el **Proyecto de 1907**, antecedente suyo.¹⁸⁴ Las coincidencias literales se dan en temas como la definición del municipio y su personalidad jurídica; el rechazo a la intervención gubernativa en la vida municipal; la independencia funcional de los ayuntamientos y las facultades impositivas propias. A los nuevos gobernantes cubanos les pesó la tradición y, sin duda, les influyeron los conocidos proyectos españoles de la época y, especialmente, los más avanzados técnicamente. **En todo caso, se demuestra la fuerza de la influencia española incluso cuando no se quiere que influya.**

Fernando Albi denominó “**Grupo Argentino**” a una “*zona de similares características municipalistas, muy diferenciadas de la influencia española que acabamos de examinar. Está formado por cuatro países situados al sur del continente americano, que desde 1776 constituyeron el Virreinato del Río de la Plaza: República*

¹⁸⁴ Segundo Proyecto Maura, que tanto influyó en el Estatuto Municipal de 1924.

Argentina, Uruguay, Paraguay y Bolivia....(...) su legislación encaja en el sistema denominado federal norteamericano o presidencialista, con extraordinaria similitud entre todas ellas".¹⁸⁵

Desde el punto de vista orgánico, las leyes municipalistas de estas naciones respondían al modelo presidencialista, de separación de poderes, con un Departamento ejecutivo a cargo del Intendente¹⁸⁶ y un Departamento "legislativo" o deliberante. Aparentemente, no existen nexos entre ambos, aunque ya en esta época existían "contrapesos". El Intendente (en Bolivia se llama Alcalde) tenía poderes para vetar Ordenanzas aprobadas por la Junta, si bien ésta podía normalmente levantar el veto por mayoría cualificada.

En **Argentina** existían ya en esa época 17 leyes municipales básicas, ya que el régimen local estaba interiorizado en las Provincias. No eran muy diferentes, pero tampoco tan similares como las de otras naciones federales, como México o Venezuela. Existían variantes de organización y en cuanto a **competencias, régimen jurídico**, etc. En estos últimos ámbitos **sí existía influencia española**.

En **Bolivia** regía la Ley Orgánica de Municipalidades, de 2 de diciembre de 1942, inspirada en la Ley 1.260 del Distrito Federal de Buenos Aires. Muy reducida, su contenido era fundamentalmente orgánico, conforme al modelo anteriormente dicho.

En **Paraguay**, al igual de en **Uruguay**, se seguía el modelo argentino, con ligeras variantes.

En **Chile** regía la Ley de Organización y Atribuciones de las Municipalidades, texto refundido de 1945. El modelo orgánico se encuadraba en el sistema español, pero con ciertas particularidades que la acercaban al modelo "argentino", dada la influencia de la Ley 1.260 de 1882, del Distrito de Buenos Aires. Era un modelo claramente ecléctico, de influencias cruzadas.

¹⁸⁵ **ALBI CHOLBI, Fernando**. - "Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico". Obra cit., pág. 600.

¹⁸⁶ **El Intendente** es una institución de origen francés, introducida en España con el cambio de dinastía en 1718. Se implantó de forma permanente por una Ordenanza de Fernando VI en 1749, pasando a América en 1786, ya en la etapa final de las colonias. Los Intendentes tenían un compendio desmesurado de atribuciones y poderes en el gobierno de las ciudades. No debe confundirse esta institución con el Intendente Municipal en Argentina, Uruguay o Paraguay, pues nada tiene que ver. Es sólo una cuestión de nombre. En los debates previos a la aprobación de la Ley de 1882, del Distrito Federal argentino (Buenos Aires), se buscaba un nombre al ejecutivo municipal que no fuera Alcalde, y de las Actas se desprende que prosperó el de Intendente porque no encontraron otro mejor. En la actualidad, aunque oficialmente se mantiene la denominación de Intendente, en estas naciones se habla coloquialmente del Alcalde, término que se está imponiendo en todas las naciones de lengua española.

Por último, Albi se refiere a dos legislaciones nacionales de esa época que considera inclasificables: **Ecuador y Colombia**.

En **Ecuador**, la Ley de Régimen Municipal de 19 de noviembre de 1945, en su redacción dada por la nº 152, de 4 de marzo de 1949, era un texto de factura moderna, en el que se observa una preocupación por el servicio público, el urbanismo y la cooperación internacional. La influencia española es evidente en asuntos como el Cabildo Ampliado. En otros casos, como las materias competenciales, la influencia española es más sutil, pero existe. Era una legislación muy completa, crisol de influencias.

En cuanto a **Colombia**, la Constitución de 1863, conocida como de Ríonegro, ampara un régimen federal. Nada decía de los municipios, por ser esta competencia de los estados. La Constitución de 1886, por el contrario, impuso el principio centralista extremo. La reforma de 1920 reconoció la autonomía y abrió el camino hacia el modelo unitario descentralizado actual. Entre vaivenes históricos centristas-federalistas, las municipalidades de elección popular, asambleas y concejos sobrevivieron con funciones reales muy limitadas.¹⁸⁷

La obra de Albi, que constituye un magnífico tratado de derecho municipal comparado en Iberoamérica en los años 50 del pasado siglo, **demuestra mucho más de lo que él mismo pensaba, que la influencia española en el municipalismo iberoamericano de los siglos XIX y XX fue importante**. En contra de lo manifestado por la doctrina mayoritaria, la ruptura nunca se produjo y siempre existió un hilo conductor desde la etapa colonial hasta nuestros días.

¹⁸⁷ VILLAR BORDA, Luis. - *"Derecho Municipal..."*. Obra cit. Pág. 122.

CAPÍTULO TERCERO:

EL NUEVO MUNICIPALISMO DEMOCRÁTICO:

LA INFLUENCIA MUTUA INACABADA.

1. EL CONTEXTO: LA RECUPERACIÓN DE LA DEMOCRACIA.

En la década de los 80 del pasado siglo, se produjo un fenómeno político de gran trascendencia para Iberoamérica: **el fin de los gobiernos militares y el regreso a la democracia en un gran número de naciones.**

1979 – Ecuador: En 1976, el triunvirato militar que había accedido al poder, se vio presionado por un amplio consenso social y tuvo que abrir un proceso de retorno al sistema constitucional. En enero de 1978 se aprobó la nueva Constitución y, en las elecciones celebradas ese mismo año, venció el candidato contrario al oficialismo, **Jaime Roldós Aguilera**, que asumió el poder en 1979. Durante su corto mandato¹⁸⁸, Roldós adoptó medidas políticas y sociales que pusieron a la República del Ecuador en el camino de la democracia y el progreso.

1980 – Perú: El 28 de julio de 1980 asumió la presidencia, por segunda vez, **Fernando Belaunde Terry**, que había ganado las elecciones en abril de ese año. Fueron las primeras celebradas por sufragio verdaderamente universal.¹⁸⁹ Eran fruto de una larga tradición que, iniciado cinco años antes, tras el golpe militar interno de Morales Bermúdez, puso fin al militarismo y desencadenó el proceso del que surgió la Constitución de 1979.

1982 – Honduras: En 1979 había triunfado la revolución sandinista en la vecina Nicaragua. El presidente Carter presionó al general Policarpo Paz García para que llevara a efecto la convocatoria de elecciones en Honduras y retornara el poder a la sociedad civil.¹⁹⁰ Éste así lo hizo y, en abril de 1980, convocó a elecciones libres para

¹⁸⁸ Murió en accidente aéreo el 24 de mayo de 1981. Gobernó menos de dos años, pero lideró el proceso de recuperación democrática con notable apoyo de la ciudadanía.

¹⁸⁹ Por primera vez pudieron votar los analfabetos.

¹⁹⁰ Carter siguió una política iberoamericana de denuncia de la violación de derechos humanos por los dictadores militares y propició las transiciones, especialmente en Centroamérica, ante el temor de victoria de fuerzas comunistas y/o antiamericanas, como el Sandinismo, que derrocó a Somoza en 1979.

un nuevo Congreso. Ganó el Partido Liberal y su nuevo líder, el doctor Suazo Córdova fue nombrado Presidente del Congreso constituyente. Aprobada la Constitución de 1981, se convocaron elecciones presidenciales, que ganó **Roberto Suazo Córdova**, que tomó posesión en 1982. Honduras había regresado a la senda democrática.

1982 – Bolivia: A comienzos de la década de los 80, Bolivia venía sufriendo gobiernos militares desde 1964, con fuerte deterioro de la convivencia y hartazgo de la ciudadanía. El crecimiento de la década anterior dio paso a una grave crisis económica, por la caída del precio del estaño a nivel mundial. La exportación ilegal de cocaína era el principal recurso del país. Los EEUU presionaron para que se tomaran medidas y la situación estalló, propiciando la caída de los militares. En octubre de 1982, **Hernán Siles Zuazo** tomó posesión de la presidencia, iniciándose la recuperación democrática, como país pionero en el cono sur.

1983 – Argentina: A pesar de la fuerte represión, la sociedad argentina de 1982 estaba movilizada contra la dictadura militar. El 14 de julio de ese año, cinco partidos, entre ellos el Justicialista y la Unión Cívica Radical, suscribieron la “Multipartidaria”, que dio por iniciado el proceso de transición bajo el lema de “reconciliación nacional”. La derrota en la guerra de las Malvinas¹⁹¹ precipitó la caída de los militares, y el 10 de diciembre de 1983 asumió la presidencia el líder de la Unión Cívica Radical, **Raúl Ricardo Alfonsín**, que había ganado las elecciones. Argentina retornó a la democracia.¹⁹²

1984 – El Salvador: El 1 de junio de 1984 tomó posesión, tras ganar las elecciones, el fundador y presidente del partido democristiano **José Napoleón Duarte**. Represaliado por los militares, había estado exiliado en Venezuela, regresando en 1979. Ganó las elecciones del 84 al mayor Roberto D'Aubuisson. Su presidencia, a pesar de la guerra y de las constantes amenazas militaristas, inició de nuevo la democracia en el país centroamericano.¹⁹³

1984 – Nicaragua: Desde 1937 y hasta el triunfo de la revolución sandinista en 1979, Nicaragua estuvo gobernada dictatorialmente por la saga Somoza. El tercero y último, Anastasio Somoza Debayle, desarrolló un gobierno despótico y arbitrario entre 1967 y 1979, que concitó amplia resistencia cívica y popular. El 19 de julio de 1979, las tropas revolucionarias del Frente Sandinista de Liberación Nacional entraron triunfantes

¹⁹¹ La guerra se desarrolló entre el 2 de abril, día del desembarco argentino en las islas, y el 14 de junio de 1982, fecha acordada para el cese de hostilidades.

¹⁹² Alfonsín ha sido considerado “el padre de la democracia moderna argentina”. Él mismo dijo: “*yo salvé la democracia con la ley de punto final*”. (Diario Hoy, 30 de abril de 2006).

¹⁹³ Fue el primer presidente elegido democráticamente en El Salvador desde 1931. En 1987 inició las negociaciones con la guerrilla, que conducirían hasta los acuerdos de Esquipulas I y II.

en Managua y pusieron fin al régimen somocista. El FSLN gobernó el país y trató de dar cierta institucionalización democrática, por lo que, en 1984, convocó elecciones democráticas y su líder, **Daniel Ortega Saavedra**, fue elegido presidente.

1985 – Uruguay: La dictadura cívico militar en Uruguay se extendió desde 1973 hasta 1985. En 1984, el descontento popular era enorme y las movilizaciones se sucedían constantemente. Se firmó el “Pacto del Club Naval” entre el Frente Amplio, el Partido Colorado y la Unión Cívica. El general Gregorio Álvarez se vio obligado a convocar elecciones, que fueron ganadas por el Partido Colorado. El 1 de marzo de 1985, con la toma de posesión del presidente **Julio María Sanguinetti**, el poder retornó a los civiles y se inició la nueva etapa democrática.

1985 – Brasil: La dictadura militar en Brasil se inició con el golpe de 1964 y se suele dar por terminada en 1985. Los inicios de la transición se sitúan en las elecciones de 1976, ya que en ellas la oposición obtuvo un buen número de votos, comenzando un largo periodo transitorio de “gradual apertura política”, con el retorno de los exiliados; la amnistía, el fin de la censura de prensa.... El primer presidente civil elegido desde el golpe del 64 fue Tancredo Neves en 1984, pero falleció antes de tomar posesión. En 1985 accedió a la presidencia definitivamente **José Sarney Costa**, y en 1988 se aprobó la actual Constitución federal democrática.

1986 – Guatemala: Tras más de tres décadas de gobiernos militares y fraudes electorales en Guatemala, el 14 de enero de 1986 tomó posesión como presidente de la nación **Vinicio Cerezo Arévalo**, demócrata-cristiano, firme partidario de la integración centroamericana. Con la nueva Constitución de 1985, el gobierno de Cerezo Arévalo emprendió un difícil proceso de consolidación democrática, superando varios intentos de golpe de estado. Cerezo fue, además, promotor de los acuerdos de paz y firmante de Esquipulas I y II.

1989 – Paraguay: La dictadura del general Alfredo Stroessner comenzó en 1954 y finalizó en febrero de 1989, con el golpe del general **Andrés Rodríguez**, comandante del 1º cuerpo del ejército y consuegro del dictador. Tras disolver el parlamento stronista, Rodríguez convocó elecciones libres, que él mismo ganó por amplio margen, al frente del Partido Colorado. Se puso fin así a una de las más largas y arbitrarias dictaduras del continente.

1990 – Chile: Uno de los poquísimos países que se habían mantenido al margen del militarismo, sufrió el 11 de septiembre de 1973 el golpe militar contra el presidente constitucional Salvador Allende y la consiguiente dictadura del general Pinochet. En 1980, presionado por el pueblo y por el cambio de tendencia operado en la política

iberoamericana de los EE. UU, el régimen aprobó una Constitución autoritaria, pero que permitía ciertos cambios, que serían implantados en los próximos años. En 1988, Pinochet perdió el referéndum sobre su continuidad y no tuvo más remedio que convocar elecciones. Ganadas éstas por **Patricio Aylwin**, candidato de la Concertación opositora, éste recibió de manos del propio Pinochet los símbolos de la Presidencia el 11 de marzo de 1990.

Se cerraba así una década “prodigiosa” de recuperación democrática en Iberoamérica.

Han existido –y existen- distintas visiones respecto a este fenómeno histórico. Algunos analistas han calificado estos regímenes como “democracias vigiladas”, por el control que en algunas seguían ejerciendo los militares; otros las califican como “gobiernos de transición”, y no verdaderas democracias. Todo depende de los parámetros utilizados y criterios de comparación, así como del momento en que se califique el proceso. Pero es indudable que los actores políticos, sociales y económicos de las distintas naciones generaron un cambio político-cultural basado en el consenso para regular los conflictos mediante el diálogo y el compromiso, frente a la lógica de las confrontaciones y la guerra.

También es evidente que, a partir de la década de los noventa, predominaron en Iberoamérica los regímenes caracterizados por la aceptación del pluralismo, la alternancia en el poder, la elección de gobernantes como base de legitimidad institucional, bajo el principio de mayoría, pero con respeto a las minorías y la vigencia y promoción de los derechos humanos. Se hicieron nuevas Constituciones o se reformaron las existentes, para adaptarse a los cambios. En ellas, se formuló un reconocimiento de los derechos individuales y colectivos; se establecieron mecanismos de participación popular, se fijó una distribución territorial del poder en el estado, adecuada a la nación y se reconocieron en muchos casos los derechos de las minorías étnicas. **En todas ellas se restauró el municipalismo democrático, con elección directa de los Alcaldes y Regidores por sufragio universal, y con un cierto grado de autonomía, garantizado por la Constitución de la Nación y/o por leyes orgánicas municipales de nuevo cuño.**

Visto con perspectiva histórica¹⁹⁴, se produjeron grandísimos avances, frente a las dolorosas experiencias vividas en las décadas precedentes. Ciertamente que la recuperación de la democracia no estuvo exenta de debilidades y retrocesos, que hubo

¹⁹⁴ Ver **MIRA DELLI-ZOTTI, Guillermo.** - *“Transiciones a la democracia y democratización en América Latina; un análisis desde la historia del presente”*. HAL, Archives ouvertes, 2010.

problemas muy serios en la década de los noventa¹⁹⁵, que las democracias iberoamericanas presentan importantes factores de riesgo aún en nuestros días¹⁹⁶, pero nada de eso puede ensombrear la recuperación democrática de los años 80, contexto en el que se generó el nuevo municipalismo iberoamericano.

Con alguna excepción en Centroamérica, todos los procesos de transición a la democracia operados en los años 80 fueron pacíficos y graduales, algunos de ellos propiciados por los propios militares y casi todos encauzados por un pacto más o menos explícito entre distintas fuerzas políticas y sociales antagónicas.

Por la forma en que se produjeron, la cercanía temporal, el peso de la historia y las relaciones económicas y culturales, **los procesos de recuperación democrática en Iberoamérica estuvieron fuertemente influidos por la transición española** (1975-1982), operada de forma inmediatamente anterior y que fue un “modelo” referencial en todo el mundo de transición pacífica y ordenada.¹⁹⁷ También influyó poderosamente la política exterior desarrollada por la nueva España democrática hacia Iberoamérica, especialmente la de los gobiernos de Felipe González en los años ochenta. El rol desarrollado por la Corona en la transición y en las políticas hacia Iberoamérica en estos años le confirió un notable prestigio. Todo ello facilitaría la influencia del nuevo municipalismo, a partir de la reciente regeneración de las instituciones democráticas y de la descentralización de los Estados.

La “transición institucional” española comenzó a partir del 20 de noviembre de 1975, tras la muerte de Franco, con la proclamación como Rey de Don Juan Carlos de Borbón, si bien la “transición política” propiamente dicha no comenzaría hasta la llegada al Gobierno de Adolfo Suárez, en julio de 1976. Los meses transcurridos entre ambas fechas representan una etapa difícil y contradictoria. Las instituciones de la dictadura persistieron confusas, con intentos tímidos de apertura y, al tiempo, represión de las fuerzas democráticas. La oposición se unificó en un solo organismo (Coordinadora Democrática) y comenzó tímidamente a pensar en una “ruptura pactada”, como solución para dar salida a la situación, aunque manteniendo formalmente su proyecto de Gobierno provisional y Asamblea constituyente. Con la llegada de Adolfo Suárez González al gobierno de España, de la mano de Torcuato Fernández Miranda –no

¹⁹⁵Ver **PARAMIO, Ludolfo**. - “Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los noventa”. Documento de trabajo 92/03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Madrid 1998.

¹⁹⁶ **BONOMATTI, Petra/ RUIZ SEISDEDOS, Susana**. - “La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad”. Rev. ANDAMIOS, Vol. 7 nº 13, mayo-agosto 2010, págs. 11-36.

¹⁹⁷ Ver **POWELL, Charles**. - “La dimensión exterior de la transición española”, en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 26, 1993, págs. 37-64.

olvidemos, dos hombres del régimen-, comenzó el cambio. La Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 supuso la autoliquidación del régimen dictatorial desde su propia institucionalidad y abrió paso a elecciones para Cortes constituyentes. La Constitución vigente, de 1978, fue el punto culminante institucional del retorno a la democracia, pero no supuso el fin de la transición. Hubo tensiones de todo tipo, pactos, convulsiones en el sistema de partidos y, sobre todo, un intento de golpe de estado, el 23 de febrero de 1981. La transición se entiende culminada con la llegada al poder del Partido Socialista Obrero Español, con un amplio apoyo electoral y parlamentario (202 diputados) el 28 de octubre de 1982.

Es preciso resaltar que la transición española no difirió mucho de los procesos de recuperación democrática en Iberoamérica, siendo sus características esenciales prácticamente idénticas. Abrió paso a un sistema plenamente democrático, homologable a los mejores del mundo. España, como las naciones iberoamericanas, había tenido un siglo XIX y gran parte del XX convulso, dominado por el autoritarismo y el militarismo. La transición a la democracia fue muy similar y sirvió como referencia. España tenía un contexto mundial muy diferente y tuvo el rápido ingreso en la Unión Europea, clave para el progreso y la consolidación democrática. En América, los intentos de integración han sido poco exitosos, al menos en lo político. Por otra parte, las injerencias norteamericanas, la situación socioeconómica y las grandes desigualdades sociales han dificultado ciertamente los procesos de consolidación democrática. Pero, en todo caso, hubo siempre un paralelismo sustancial y una influencia mutua, siendo España el referente esencial.

Decía que a ello contribuyó poderosamente la política exterior del Gobierno de Felipe González y su proyección iberoamericana en los años 80. Así está reconocido por la gran mayoría de analistas de las relaciones internacionales en esa etapa.¹⁹⁸

¹⁹⁸ Ver, entre otros: - **ARENAL, Celestino del.** - *“La política exterior de España hacia Iberoamérica”*. Ed. Complutense. Madrid, 1994.

- **CALDUCH, Rafael** (Coord.). - *“La política exterior española en el siglo XX”*. Ciencias Sociales. Madrid, 1984.

- **ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, José.** - *“La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina: política internacional de los primeros gobiernos socialistas”*. Visionnet. Madrid, 2005.

- **GILLESPIE, Richard; RODRÍGO, Fernando; STORY, Fernando** (Eds). - *“Las relaciones exteriores de la España democrática”*. ALIANZA. Madrid, 1995.

- **JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos.** - *“De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática”*. Editorial DILEX, S.L. Madrid, 2006.

- **MESA GARRIDO, Roberto.** - *“Democracia y política exterior en España”*. EUDEMA. Madrid, 1988.

- **MONTOBBIO, Manuel.** - *“La política exterior española y las relaciones Unión Europea- América Latina”*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 3, 1988, págs. 17-31.

Los lineamientos generales de la política exterior socialista no podían diferir notablemente de los del Gobierno de la UCD, porque necesariamente debe existir una continuidad en la política internacional, como asunto de estado, y porque los ejes temáticos eran los mismos: la integración en Europa; la forma de participar en la defensa de Occidente con sus vecinos europeos y con EE. UU; la política iberoamericana y la mediterránea-mundo árabe. Esto no quiere decir que no efectuaran cambios importantes. El nuevo gobierno socialista tuvo que redefinir las líneas estratégicas de la política exterior en un ambiente favorecido por el éxito de la transición democrática española, que nos permitió situarnos como una “potencia media” en el contexto internacional.¹⁹⁹

En 1983, Felipe González ya estaba convencido de que no era posible ser europeísta sin ser atlantista, compartiendo responsabilidades en tareas de seguridad y defensa. Tenía claras las ventajas de una buena sintonía con los Estados Unidos y los beneficios de permanecer en la OTAN para todo lo decisivo en la política exterior, incluido el ganar presencia internacional.²⁰⁰ Este convencimiento no sólo favorecía su objetivo de ingresar en la Comunidad Europea, sino también la política iberoamericana.

El objetivo principal fue Europa: proceso de convergencia e ingreso en la Comunidad Europea. Pero, en paralelo, Iberoamérica ocupó un lugar destacado en la agenda del gobierno González, que trabajó con realismo para impulsar la democratización y para encontrar una fórmula pacífica de resolución de los conflictos centroamericanos. La política iberoamericana del gobierno socialista se desarrolló bajo tres principios básicos:

- El de universalidad de las relaciones diplomáticas, manteniendo relaciones con todos, aunque no iguales.

- El de no injerencia en los asuntos internos. **Apoyo e influencia, pero nunca injerencia.**²⁰¹

- El de apoyo a todos los procesos de liberación, pero sin alcanzar la confrontación directa con los socios norteamericanos, en la línea antes expuesta.²⁰²

Bajo estas premisas, **España impulsó los procesos de democratización y liberación sin asumir nunca un protagonismo directo**, que debía estar en las propias

¹⁹⁹ Ver TREVIÑO, Luisa. - “La política exterior del Gobierno socialista hacia Latinoamérica”, en Revista de Estudios Internacionales, vol. 6 Núm. 1, enero-marzo 1985, págs. 111-123.

²⁰⁰ Ver PARDOSANZ, Rosa. - “La política exterior de los gobiernos de Felipe González, ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”. UNED, Ayer 84 nº 4/2011, págs.73-97.

²⁰¹ Ver TREVIÑO, Luisa. - “La política exterior...”. Obra cit.

²⁰² Ver MESA GARRIDO, Roberto. - “Democracia y política exterior...”. Obra cit.

naciones iberoamericanas. Puso en valor el ejemplo de la transición española, respetando siempre las peculiaridades de cada nación. *“Yo no quiero que España de pasos por delante de los países de la región, que están en el proyecto de paz, porque si no, la intervención sonaría a eso: intervención o injerencia, cosa que me parece que no es positiva”*.²⁰³

Con esta clara posición, el gobierno de España realizó una activa campaña de **apoyo al Grupo de Contadora**²⁰⁴, con pleno respeto a sus protagonistas y a las partes implicadas, la influencia española para lograr la paz en Centroamérica fue reconocida por todos.²⁰⁵ Fue una actividad de toda la nación, que implicó desde la Corona hasta buena parte de la sociedad civil, como demuestra el hecho de la concesión del Premio Príncipe de Asturias de Cooperación Iberoamericana a los Gobiernos de los países miembros del Grupo de Contadora en el año 1984.²⁰⁶ La influencia ganada por España por su posición en los procesos de paz en Centroamérica fue muy importante.

Paralelamente, el Gobierno fue trabajando en la gestación de una política activa de cooperación al desarrollo en Iberoamérica y, muy concretamente, en Centroamérica, que, años más tarde generaría procesos muy interesantes. Ello sin olvidar la creación y consolidación de la **Comunidad Iberoamericana de Naciones**, ideada ya por los gobiernos democráticos anteriores. Además, a partir del ingreso en la hoy Unión Europea en 1986, España se convirtió en el epicentro de las relaciones entre aquella e Iberoamérica, con todo lo que ello implica.

²⁰³ **GONZÁLEZ MÁRQUEZ, Felipe**. - EL PAÍS, entrevista 12 de diciembre de 1982.

²⁰⁴ La posición de su Gobierno fue claramente explicada por **Felipe González** en el Discurso pronunciado en la ceremonia de clausura del Seminario “Iberoamérica: encuentros en la democracia”, celebrado en Madrid el 30 de abril de 1983, y en febrero de 1984, en su Discurso con ocasión de la firma de la conocida como “Declaración de Caracas”. Allí decía: *“En la medida que los Presidentes del Grupo de Contadora nos pidan cualquier cosa, nosotros siempre estaremos a su disposición. El protagonismo es del Grupo de Contadora; creo que lo están haciendo bien; están haciendo un magnífico esfuerzo desde todos los puntos de vista de una diplomacia directa y activa, y están evitando un incremento de tensión muy delicado.... La paz en Centroamérica es una condición necesaria; es decir, a ello hay que añadir un programa de desarrollo, de lucha contra la injusticia, de fortalecimiento de instituciones democráticas, pero hay una condición necesaria, sin la cual todo lo demás es prácticamente imposible, y el esfuerzo de Contadora se encamina fundamentalmente a conseguir la paz, sin olvidar las otras condiciones suficientes; es decir, la necesidad de progresar en el desarrollo y afirmar las instituciones democráticas”*. (Declaraciones reproducidas en el diario ABC. Madrid, 3 de febrero de 1984).

²⁰⁵ Incluso **KISSINGER**, con cuyo conocido “Informe” España discrepó abiertamente, reconoció el papel desempeñado por nuestra nación en Centroamérica: *“impide que se deteriore la situación, actuando como mediador y, en el plano económico contribuye al desarrollo de los procesos del área”*. (EL PAÍS, Madrid, 22 de enero de 1984).

²⁰⁶ Con este motivo, los cancilleres de Colombia, México y Venezuela, así como el ex canciller de Panamá se reunieron en Madrid con el Rey, con Felipe González y con el ministro de Exteriores, Fernando Morán. En esta reunión, España ofreció todo su apoyo de forma sencilla y discreta, respetando el protagonismo del Grupo de Contadora.

En este contexto, el municipalismo democrático español surgido a raíz de las primeras elecciones municipales democráticas de 1979 y configurado normativamente por la Ley de 1985, encontró un caldo de cultivo excelente para la influencia mutua en las naciones iberoamericanas.

2. LAS FUENTES DE INFLUENCIA.

La nueva Constitución democrática española se aprobó el 6 de diciembre de 1978 y, lógicamente, influyó poderosamente en los procesos constituyentes de la recuperación democrática iberoamericana de la década de los 80. La **Constitución Española de 1978** garantizó la autonomía de los municipios y consagró a éstos como pilar fundamental de la organización territorial del Estado.

A principios de 1979, sólo quedaba convertir en realidad la existencia de las Corporaciones democráticas, para lo cual era necesario convocar elecciones municipales por sufragio universal, que respondieran al espíritu de la Constitución y abrieran paso al nuevo municipalismo democrático.²⁰⁷ **Las elecciones municipales se celebraron el 3 de abril de 1978**, con el significado histórico de que no se habían realizado desde el 14 de abril de 1931. Se cerraba así más de medio siglo de historia municipal salpicada de conflictos, represión y autoritarismo.²⁰⁸

Las demandas asociativas de las nuevas Corporaciones municipales se hicieron presentes tan pronto tomaron posesión los nuevos electos. A finales de 1979, ya se inició el proceso que conduciría a la creación de la **Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)**, cuyos Estatutos fueron depositados en el Ministerio de la Gobernación el **8 de enero de 1981**. Se recuperaba así el espíritu de libertad asociativa municipal que animó en su día a la **Unión de Municipios Españoles**,²⁰⁹ disuelta por la dictadura con una Disposición final de la Ley de 6 de septiembre de 1940, creadora del Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL), que “heredó” su patrimonio y ciertas funciones técnicas de estudio y formación.

Promulgada la Constitución y constituidas las nuevas Corporaciones municipales democráticas, el siguiente paso, ineludible, era aprobar una nueva **Ley de Régimen Local**, que estableciera el régimen local español con criterios constitucionales y adaptados a los tiempos.²¹⁰ Los primeros trabajos para la redacción del Anteproyecto de la Ley de Régimen Local habían comenzado en septiembre de 1978, antes de aprobar la Constitución, en el seno del IEAL, pero no merecieron la atención del Gobierno y quedaron olvidados. En mayo de 1981, el Gobierno de UCD remitió a las

²⁰⁷ Ver **COSCULLUELA MONTANER, Luis/MUÑOZ MACHADO, Santiago**. - *“Las Elecciones Locales”*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1979.

²⁰⁸ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit. pág. 654.

²⁰⁹ Sobre la Unión de Municipios Españoles (UME), ver:

- *“Unión de Municipios Españoles: Doctrina de los Congresos Municipalistas 1926-1929”*, FEMP. Madrid 1942.

- **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la formación de funcionarios locales”*, en *“La formación de funcionarios en España”*. INAP. Madrid 2000, págs. 135-145.

²¹⁰ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit., pág. 677.

Cortes un Proyecto de Ley de Bases del Régimen Local que, debido a las circunstancias políticas convulsas, no pudo prosperar. Fue ya el Gobierno Socialista surgido de las elecciones del 28 de octubre de 1982 el que acometió el largo proceso de gestación de la **Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985**, norma fundamental configuradora del nuevo régimen local democrático que, actualizada por varias reformas, continúa vigente, con notable vigor.

La Constitución de 1978 y la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985 constituyen los hitos normativos fundamentales que influyeron en el nuevo derecho municipal de las naciones iberoamericanas. La fundación de la F.E.M.P. tiene un significado especial, porque esta asociación ha constituido y constituye fuente notable de influencia mutua en el municipalismo iberoamericano a través de la participación en organizaciones y foros internacionales con sus homólogas de las otras naciones, a través del intercambio de experiencias, de la colaboración en la formación de electos y de la gestión del conocimiento. Fuente importante de influencia es la doctrina en los ámbitos constitucional y administrativo. A través de las propias Universidades, con sus intensas relaciones de investigación y gestión compartida del conocimiento; a través de los Institutos y Centros municipalistas, como el IEAL, y a través de los Congresos, Seminarios y Foros organizados en buena medida por Asociaciones municipalistas iberoamericanas especializadas en el conocimiento, como la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM). Influyente ha sido también la cooperación internacional al desarrollo-Cooperación Iberoamericana, tanto nacional como descentralizada.

2.1. La Constitución Española de 1978.

Garantiza la autonomía municipal y configura el gobierno municipal bajo estos tres principios:

- **Democrático**, lo que significa que se ejerce directamente por los propios vecinos (caso del Concejo Abierto) o por representantes elegidos por sufragio universal, libre, directo y secreto. De ahí la directa conexión del gobierno municipal con el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos consagrado en el Artículo 23 C.E.²¹¹

- **Personificado**. El gobierno municipal no está jerarquizado ni es dependiente de ningún otro. Ejerce la ordenación y gestión de sus asuntos bajo su propia

²¹¹ S.T.C. de 25 de enero de 1988.

responsabilidad. El control corresponde exclusivamente a los órganos judiciales y al Tribunal de Cuentas en los asuntos financieros.²¹²

- **Corporativo.** Es una corporación primaria, que gestiona el universo de los intereses de la comunidad respectiva, lo que implica su dotación con los atributos correspondientes a las Administraciones territoriales.²¹³

La Constitución consagra la **suficiencia financiera** de los municipios con ingresos propios y a través de su participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.

La Constitución no contiene referencia alguna a las materias competencia de los municipios, ni hace mención expresa de las potestades que habrán de corresponderles como Administración territorial. Las competencias concretas quedan diferidas en su concreción a las leyes del Estado y de las Comunidades Autónomas, correspondiendo un rol especial a la legislación de bases estatal (Art. 149.1.18 CE).

La configuración constitucional del gobierno municipal en la Constitución española influye notablemente en las Constituciones y en las Leyes orgánicas municipales de las naciones iberoamericanas, como veremos en los siguientes capítulos. Los tres principios esenciales son recogidos en prácticamente todas. No así la idea de garantía de la autonomía, que se expresa en otros términos. Sin emplear en general la terminología “suficiencia financiera”, la idea influye, y prácticamente todas garantizan ingresos a los municipios que, al menos en teoría, han de resultar “suficientes”. En materia de competencias, el enfoque español es seguido por varias naciones, mientras que otras especifican algún listado de materias y/o potestades en la propia Constitución.

2.2. La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985.

Como decíamos, el primer Gobierno de Felipe González emprendió de inmediato la tarea de elaborar y aprobar un Proyecto de Ley de Régimen Local. El Anteproyecto fue redactado por un equipo presidido por el Ministro de Administración Territorial, Tomás de la Quadra-Salcedo, profesor de Derecho Administrativo e integrado, entre otros, por los profesores de la misma disciplina Francisco Sosa Wagner, Luciano Parejo Alfonso y Miguel Sánchez Morán. Antes de su aprobación, el Proyecto fue objeto de un

²¹² Ver **CAZORLA PRIETO, L.M.-** *“El control de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas”*. IEAL. Madrid, 1983.

²¹³ **PAREJO ALFONSO, Luciano.** - *“La potestad de Autonormación de la Administración Local”*, en Documentación Administrativa (D.A.), nº 228, octubre-diciembre 1991, monográfico “La Organización Municipal”, págs. 13-43.

amplio debate doctrinal en un importante seminario organizado por la Dirección General de lo Contencioso de Estado.

El Proyecto se presentó a las Cortes el 14 de marzo de 1984 y la tramitación se prolongó durante doce meses, con intensos e interesantes debates y enmiendas. Se inició el proceso con el discurso de presentación del Ministro De la Quadra-Salcedo el 12 de junio de 1984. Los asuntos que más enmiendas recibieron fueron: organización municipal, Diputaciones Provinciales; funcionarios y Haciendas Locales. Coinciden con los más debatidos. Las enmiendas, en general, no prosperaron, dada la mayoría absoluta del Partido del gobierno en el Congreso, pero los debates contribuyeron a clarificar algunas cuestiones y enriquecieron el texto, así como su interpretación posterior.

En el Senado fueron aceptadas algunas enmiendas, por lo que el Proyecto volvió al Congreso y, en el Pleno del 14 de marzo de 1985, el Ministro De la Quadra-Salcedo intervino para dejar clara la definitiva posición del Gobierno y su Grupo político mayoritario. Destacó la obligación impuesta al legislador sectorial estatal o autonómico de asegurar a las Entidades Locales el derecho a participar en todos los asuntos que afecten a sus intereses; la regulación de la Comisión de Gobierno; la “solución” a la cuestión provincial y el procedimiento de selección de funcionarios con habilitación nacional.²¹⁴ El texto se aprobó como Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local el 2 de abril de 1985.

En **Preámbulo** de la Ley constituyó “una pieza jurídica de gran calado científico y doctrinal”.²¹⁵ Consta de dos partes, una histórica y otra que resumía la filosofía de la Ley. Esta última, redactada por el profesor **Luciano Parejo Alfonso**, explica la incorporación de la doctrina alemana sobre la autonomía municipal y el contenido de las competencias de los Municipios, en el marco de un Estado constitucionalmente descentralizado.

Finaliza el Preámbulo diciendo:

“Las anteriores reflexiones son un compendio de la filosofía que inspira la Ley. Ésta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de comportamientos estancos o incomunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de

²¹⁴ **COSCULLUELA MONTANER, Luis/ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - “Legislación de Administración Local 1978-1987”. INAP. Madrid, 1990. Pág. LXI.

²¹⁵ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - “Municipios y Provincias...”. Obra cit., pág. 679.

distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente”.

Sin duda, **este espíritu abierto y flexible de la norma ha contribuido a su persistencia en el tiempo, pero también es una característica que ha influido en el poder de inspiración para distintos regímenes municipales iberoamericanos.** Otra de sus características es su impecable técnica y lo bien trabajada que fue por la doctrina administrativista de la época. Contribuyó poderosamente a los procesos de influencia mutua generados en el ámbito doctrinal.

2.3. La doctrina y el Instituto de Estudios de Administración Local.

En enero de 1983 se hizo cargo de la dirección del Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL) el profesor **Luciano Parejo Alfonso**, uno de los más destacados administrativistas, y quizás el mayor experto en el régimen municipal español, por el ya mencionado papel desarrollado en la gestación de la LBRL del 85. Dice el profesor Parejo que al llegar al Instituto encontró ***“una Institución con una cierta proyección en el mundo iberoamericano. Existían relaciones bilaterales de colaboración con instituciones análogas del mundo local..., se había asumido de forma permanente la Oficina Técnica de la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) y estaban establecidos contactos con el Centro Latinoamericano de la International Unión Local Authorities, de reciente creación, con sede en Quito. El IEAL, además, venía aceptando alumnos iberoamericanos en sus acreditados cursos para la obtención del Diploma de Técnico Urbanista; organizaba anualmente en su Escuela Nacional de Administración Local dos cursos sobre materias de índole local, específicamente dirigidos a electos y empleados de entidades municipales iberoamericanas; editaban un Boletín Informativo del Secretariado Iberoamericano de Municipios, con difusión en Sur y Centroamérica y realizaban un notable esfuerzo de distribución de sus publicaciones en el área. Se trataba, sin duda, de una actividad nacida de una vocación voluntariamente asumida, que incitaba a su continuación y fortalecimiento en extensión e intensidad”***.²¹⁶

El profesor Parejo dio un impulso amplio y certero a la proyección iberoamericana del IEAL, en un momento histórico propicio para el acercamiento entre

²¹⁶ **PAREJO ALFONSO, Luciano.** -Presentación del libro *“Derecho Municipal Iberoamericano”*. Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL). Madrid, 1985, pág. XI.

las dos orillas hispanas del Atlántico, en un ámbito tan rico y complejo como es el mundo local. En España, una vez concluido el proceso inicial de gestación de las Comunidades Autónomas, se vivía un momento de especial interés por los asuntos municipales, con la preparación de la nueva Ley de Régimen Local. En las naciones iberoamericanas se vivía un momento clave de la recuperación democrática, con propensión a la recuperación de la “libertad” municipal, de tanta raigambre histórica.

El IEAL se convirtió en el lugar propicio para el encuentro entre la doctrina municipalista de todas las naciones iberoamericanas.

Surgió así, dentro de la preparación de una serie de Congresos sobre los distintos problemas del municipalismo, la celebración, en mayo de 1983 y en la sede del IEAL, del Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo, sobre la situación actual y perspectivas de la Administración Local. Este Congreso reunió a los más destacados expertos del Derecho Público, a Rectores y Directivos de institutos asociados al IEAL y autoridades locales de España y de 17 naciones del continente americano. En la organización y dirección del Congreso tuvo un destacado papel el profesor **Ramón Martín Mateo**, administrativista, municipalista y muy vinculado al IEAL, que gozaba de gran prestigio en Iberoamérica.²¹⁷ En el Congreso se abordaron *“las cuestiones más relevantes que la organización y el funcionamiento de las estructuras locales suscitan, desde el triple prisma de la decisiva importancia de éstas para la legitimación democrática del poder, la consecuente imperatividad de la supresión del nominalismo que –en este punto- padecen la mayoría de los ordenamientos y la imperiosa necesidad del perfeccionamiento y actualización de los sistemas locales, sin pérdida por ello de sus usos tradicionales”*. Sin embargo, *“la preparación central de los debates, la idea subyacente a todos ellos fue, sin duda, el concepto de Autonomía”*.²¹⁸

La reflexión común sobre los problemas del mundo local y, muy especialmente, sobre la noción de Autonomía Local, cómo recuperarla y fortalecerla, tuvo una gran

²¹⁷ En 1967 se hizo cargo de la dirección del IEAL el Profesor Antonio Carro Martínez y se produjo un cambio radical en la marcha del organismo. Desde el punto de vista institucional, la Ley 42/1968, de 28 de junio, introdujo reformas importantes en la organización, confirmando al Instituto como órgano nacional de unión de las Corporaciones Locales españolas, por lo que se amplió la presencia de representantes de las Corporaciones Locales en el Patronato rector, ya que no podían ser menos de la mitad. La organización se adaptó a los tiempos y se crearon, entre otros, la Escuela Nacional de Administración Local; el Centro de Estudios Urbanos; el Centro de Relaciones Interpueblos y el Centro de Cooperación Intermunicipal. Pero más importante aún fue el cambio de actividades de los directivos, con un nuevo talante mucho más abierto y emprendedor, impulsado por el profesor Ramón Martín Mateo, demócrata y municipalista, que se hizo cargo de la Subdirección del IEAL. Entre otras muchas iniciativas, el profesor Martínez Mateo dio un gran impulso a las relaciones con Iberoamérica (**ORDUÑA REBOLLO, Enrique**. - *“Municipios y Provincias...”*. Obra cit., pág. 598).

²¹⁸ **PAREJO ALFONSO, Luciano**. - Presentación del libro *“Derecho Municipal Iberoamericano...”*. Obra cit., pág. XIV.

importancia doctrinal y práctica, constituyendo este Congreso un hito clave de la influencia mutua en el municipalismo iberoamericano.

Como fruto de las aportaciones y debates del Congreso, el IEAL publicó en 1985 el libro **DERECHO MUNICIPAL IBEROAMERICANO**, que, con una Presentación del Dr. Parejo y con el Discurso pronunciado en la clausura del Congreso por el Ministro De la Quadra-Salcedo, contiene once trabajos de otros tantos expertos sobre el Derecho Municipal de sus respectivos países:

Ramón Martín Mateo	España
Agustin A. Gordillo	Argentina
Celso A. Bandeira de Mello	Brasil
Jaime Vidal Perdomo	Colombia
Eduardo Ortiz	Costa Rica
Enrique Silva Cimma	Chile
Francisco Tinajero	Ecuador
Alfonso Nava Negrete	México
Luis Enrique Chase Plate	Paraguay
Daniel Hugo Martins	Uruguay
Allan R. Brewer Carías	Venezuela

Se trata de un interesante tratado, que nos permite conocer el régimen municipal de estas naciones en un momento crucial, de transición en la gran mayoría de los casos. No se había publicado en España ningún libro de estas características desde el **Derecho Municipal Comparado del Mundo Hispano** de Fernando Albi. Es, pues, un texto importante, pero, a diferencia de la obra de nuestro colega Albi, se trata de una suma de trabajos individuales, cada uno sobre su nación, sin un enfoque común y/o comparativo que facilite el análisis de los modelos e influencias recíprocas.

No obstante, el Congreso y el Libro editado por el IEAL marcaron en su momento un punto de inflexión en el conocimiento y la influencia mutua entre el municipalismo español y el de las naciones americanas hispanas. A partir de ahí, la influencia se vio enriquecida y ampliada.

El IEAL continuó desarrollando una intensa labora en el ámbito del municipalismo iberoamericano hasta su desaparición en 1987, cuando, por RD 1437/87, de 25 de noviembre, se refundió con el Instituto Nacional de Administración Pública, dando lugar al actual INAP, y cuyo primer presidente-Director fue el propio Luciano Parejo Alfonso. El INAP continúa la tarea de acrecentar y fomentar el municipalismo iberoamericano,

pero ya en otras condiciones y con contenidos distintos. Las relaciones con entidades análogas y con la doctrina iberoamericana son intensísimas, pero, evidentemente, el municipalismo es un aspecto más y no el protagonista evidente, como era con el IEAL.

2.4. La doctrina municipalista promovida por la Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal.

La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI) es la más veterana de las organizaciones de cooperación intermunicipalista en el ámbito iberoamericano, ya que fue fundada en La Habana en 1938.²¹⁹ Agrupa a numerosos municipios y entidades locales de España, Portugal y de todas las naciones de Iberoamérica, incluidos algunos de Puerto Rico y del sur de EEUU. Conforme a sus Estatutos, sus fines son:

- Contribuir al desarrollo, fortalecimiento y autonomía de los municipios.
- Defender la democracia en la esfera local.
- Promover la incorporación efectiva de las Administraciones Locales en el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

La OICI es una organización municipalista, con una especial vocación de creación de doctrina. Tiene seiscientos convenios de colaboración en investigación y formación municipalista con varias universidades iberoamericanas en las distintas naciones, principalmente España, México, Argentina y Venezuela. También colabora con los Institutos de formación, como el INAP en España, y sus homólogos en los distintos países americanos. Organiza anualmente Cursos de Formación para técnicos y electos de los municipios de Iberoamérica y numerosos Seminarios especializados.

Como una de sus actividades más destacadas, la OICI organiza, con regularidad bianual –salvo en escasos periodos excepcionales- los CONGRESOS IBEROAMERICANOS DE MUNICIPIOS. Desde aquel primer Congreso fundacional de La Habana 1938 hasta el ordinario de Guadalajara (México) 2014 y el extraordinario de Badajoz (España) 2017, se han celebrado 30 Congresos ordinarios y 6 extraordinarios. En estos Congresos, la combinación de aportaciones doctrinales y técnicas por parte de destacados expertos, con experiencias prácticas y planteamientos políticos

²¹⁹ La OICI se constituyó durante la celebración del I Congreso Panamericano de Municipios en La Habana los días 14 al 18 de noviembre de 1978. La Resolución nº 70 adoptada por el Congreso acordaba la creación de una asociación hemisférica de cooperación intermunicipal permanente, que se denominó “Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal”. Se consolidaría de forma efectiva en 1939 en Chicago. La Secretaría General se fijó en La Habana. Posteriormente pasó a Puerto Rico, Honduras, Washington, Nueva Orleans, Bogotá, Madrid, Montevideo y de nuevo Madrid, donde se encuentra actualmente. Su sede está en la de la FEMP, C/ Nuncio nº 5.

innovadores, ha fructificado en una doctrina municipalista propia, interesante e influyente.²²⁰

El XX Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Caracas en noviembre de 1990, tuvo una especial relevancia, pues en él se aprobó la “**Carta de Autonomía la Municipal Iberoamericana**”. Este documento, inspirado en las experiencias y la doctrina españolas, con especial referencia a la **Carta Europea de la Autonomía Local**, que había sido ratificada por España por Instrumento de 20 de enero de 1988, tuvo una gran importancia. Señaló el camino a recorrer por los municipios para consolidar la democracia y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con su activa participación:

“El camino de recuperación de la democracia, emprendido por los países de la Comunidad Hispánica en las últimas décadas, ha incidido en el proceso de desarrollo del municipalismo iberoamericano, reconocido ante los Estados por su importancia y dimensión como una verdadera fuerza política y social que ha de cooperar oficialmente al entendimiento entre los pueblos a la eliminación de las desigualdades que caracterizan a la sociedad de nuestros días.

Coincidiendo el espíritu de reconocimiento municipalista en España y América con la próxima conmemoración del V Centenario del Descubrimiento, y recogiendo el mandato de diversos Congresos y reuniones municipalistas, parece oportuno formular una Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana que, inspirada en los reiterados principios de autonomía y democracia, contribuya al establecimiento de la paz y la solidaridad entre todos los pueblos de nuestra cultura, a la vez que consagre como una realidad la participación de todos los ciudadanos, sin distinciones ni discriminaciones políticas, sociales, económicas, en la construcción de un mundo mejor”.

(INTRODUCCIÓN A LA CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL
IBEROAMERICANA).

El contenido de la **Carta** es interesante, notablemente avanzado para su tiempo²²¹. Aunque como tal no constituye norma interna en los Estados, su repercusión

²²⁰ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - “Municipio, Estado y Sociedad. Doctrina municipalista de los Congresos Iberoamericanos de la OICI (1990-2001)”, en Revista de Estudios Locales – REAL nº 292-293, mayo-diciembre 2003, págs. 343-366.

²²¹ Texto de la **CARTA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL IBEROAMERICANA**:

e influencia ha sido grande y, entre otras cosas, se plasmó en una expansión doctrinal, consolidada en el **Congreso de Valladolid (España) celebrado en octubre de 1992**. Este XXI Congreso marcó el punto de madurez de una doctrina municipalista, que llenó de sustantividad y concreción práctica las pautas señaladas en la Carta.²²² Esta doctrina

“Primero: Es necesario que el proceso democratizador de los Estados de Iberoamérica se transmita a las estructuras municipalistas de todos los países, consagrándose como general y obligatorio el principio de electividad periódica por sufragio universal, libre, secreto y directo de todos los representantes y cargos políticos.

Segundo: El concepto de autonomía local debe superar los planos teóricos y el universo de las grandes declaraciones para materializarse en una realidad permanente y auténtica que, además de constar en los Textos Fundamentales de cada país, sea reconocido como un principio inalterable, como deber de los Gobiernos y derecho de los ciudadanos.

Tercero: Que los parlamentarios, Cámaras y demás órganos de la representación democrática nacional consagren la autonomía local a través de textos legales que rijan en todos los municipios de cada país, con plenitud democrática, dotándoles con medios y recursos económicos suficientes para conseguir la efectividad de la autonomía municipal.

Cuarto: Es preciso que desaparezcan los intervencionismos y controles gubernamentales sobre las municipalidades y sus electos, haciendo realidad el principio de que el control sea ejercido exclusivamente por los Tribunales de Justicia y en la órbita financiera por el Órgano Superior de Control Económico de cada país.

Quinto: Pese a los avances tecnológicos y la eliminación de distancias, dada la complejidad de la gestión y los procesos administrativos, es preciso que a las medidas democratizadoras y autonomistas se incorporen criterios descentralizadores auténticos, plasmados en la transferencia a los municipios de competencias, funciones y actividades reservadas hasta ahora a otras administraciones.

Sexto: La existencia de actividades públicas que obligan a la concurrencia de administraciones de diverso nivel implica la necesidad de que a los municipios les sean reconocidas tales participaciones; en igualdad de derechos, obligaciones y responsabilidades que a los otros integrantes, articulándose unos equitativos criterios para el ejercicio de las competencias compartidas.

Séptimo: La existencia de estructuras locales democráticas, autonomía municipal y descentralización requieren la incorporación de los ciudadanos a los procesos de gobierno y a la gestión municipal, por lo que deben facilitarse las vías y los cauces para una participación ciudadana efectiva.

Octavo: La consolidación de los procesos de recuperación municipalista tiene que contar con el impulso del asociacionismo municipal en todos los países, tomándose con carácter prioritario su implantación donde no exista o se manifiesta tíbiamente, para lo cual es imprescindible el apoyo y respaldo de las Organizaciones Municipalistas Iberoamericanas.

Noveno: Los municipios iberoamericanos no pueden ser ajenos a las políticas nacionales de desarrollo económico y han de participar en el estudio, programación y ejecución de los planes de desarrollo, conjuntamente con las otras administraciones del país y con los organismos internacionales especializados que cooperen en los proyectos.

Décimo: Debe considerarse obligatoria la presencia de los poderes municipales en la toma de medidas protectoras del entorno físico ambiental, como partes implicadas muy directamente en la cuestión, tanto por su responsabilidad, como por constituir la base que soporta los efectos perniciosos del deterioro ambiental de manera más inmediata.

Undécimo: La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal, conjuntamente con las otras Asociaciones Municipalistas presentes: Asociación Venezolana de Cooperación Intermunicipal, Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, Federación Española de Municipios y Provincias, Consejo de Poderes Locales de Europa, etc., hacen un llamamiento a todas las Asociaciones y Organizaciones municipalistas de Iberoamérica para que suscriban el presente documento y, una vez hecho suyo, lo hagan llegar a todos los Gobiernos de sus respectivos países para que sea conocido y tenido en cuenta en los cuerpos legales correspondientes”.

Caracas, a 22 de noviembre de MCMXCVIII.

²²² **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “Innovación, sostenibilidad y calidad: la doctrina municipalista en los Congresos Iberoamericanos de Municipios promovidos por la OICI (2004-2014)”. En Revista de Estudios Locales – CUNAL.

se enriquece y actualiza en cada uno de los Congresos celebrados desde entonces: el XXII Congreso (1994), celebrado en LA PLATA (Argentina), bajo el lema “Municipio, Transparencia y Sociedad”; el XXIII Congreso (1996), celebrado en Lisboa (Portugal), bajo el lema “Crecimiento y Desarrollo Urbano del Tercer Milenio”; el XXIV Congreso (1998), celebrado en Guadalajara (España) bajo el lema “El Municipalismo Iberoamericano del siglo XXI”; el XXV Congreso (2001), celebrado en Guadalajara (México), bajo el lema “El municipio como parte del Estado”; el XXVI Congreso (2004), celebrado en Valladolid (España) bajo el lema “Democracia y Desarrollo Local”; el XXVII Congreso (2008), celebrado en Cancún (México) bajo el lema “Los Servicios Públicos Locales”; el XXVIII Congreso (2010), celebrado en Lima (Perú) bajo el lema “Cooperación Intermunicipal y Autonomía Local”; el XXIX Congreso (2012), celebrado en Cádiz (España), bajo el lema “Hacia una nueva vida municipal”; y el XXX Congreso (2014), celebrado en Guadalajara (México) bajo el lema “El buen Gobierno Local”.

La doctrina municipalista generada en los Congresos aborda el papel a desarrollar por los Municipios en el Estado y en la sociedad en una doble vertiente: política y gestora o de prestación de servicios.

En el primer plano, la doctrina se inscribe en la corriente que revaloriza la naturaleza política de los gobiernos municipales, frente a los enfoques tradicionales, que habían situado el monopolio de la política en el ámbito estatal.²²³ Parte de la doctrina, impulsada desde las naciones americanas, se centra en la importancia del Gobierno municipal en el proceso general de consolidación democrática. Consideran que el problema político principal de los países latinoamericanos es perfeccionar y profundizar en la democracia, destacando la importancia del municipalismo para el logro de este objetivo. En octubre del año 2001, en el XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Guadalajara (México), el profesor venezolano **BREWER-CARIAS** presentó un trabajo titulado “El Municipio, la descentralización política y la Democracia”, en el que se condensa perfectamente la doctrina municipalista al respecto:

“Sin control institucional no hay democracia, pues sólo controlando al poder es que podría haber elecciones justas y libres; sólo controlando al poder es que podría haber efectivo respeto a la Constitución; sólo controlando el poder es que podría haber pluralismo; y sólo controlando al poder es que podría haber garantía de respeto a los derechos humanos. Un sistema institucional para controlar el ejercicio del poder político implica indudablemente su distribución o separación. La concentración del poder, si

²²³ **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “Municipio, Estado y Sociedad...”. Obra cit., pág. 344.

no existen controles efectivos sobre los gobernantes y, peor aún, si éstos tienen o creen tener apoyo popular, conduce al autoritarismo y en definitiva a la tiranía....

La democracia sólo se puede fortalecer estableciendo un sistema de control institucional del poder, una de cuyas piezas esenciales tiene que ser la descentralización y la participación política. El perfeccionamiento y profesionalización de la democracia tiene que apuntar al diseño de un sistema político que, necesariamente tiene que estar montado sobre la democratización del poder del Estado, para acercarlo al ciudadano, con nuevas formas de representatividad y de participación política....

Pero unos países son efectivamente más democráticos que otros. Y la respuesta del porqué esto es así está precisamente en la municipalización. En definitiva, no se trata de sustituir la democracia representativa por una supuesta e ilusoria democracia directa, sino se sustituir el sistema político centralizado por un sistema descentralizado y participativo, lo que sólo puede lograrse distribuyendo efectivamente el poder en el territorio, de manera que esté cerca de los ciudadanos.... La independencia de nuestros países latinoamericanos se inició en el seno de los Cabildos. Aprovechemos no sólo las enseñanzas de nuestra propia historia, sino la historia de la democracia, para que definitivamente la Democracia se instale en nuestros países, precisamente municipalizándolos efectivamente”.²²⁴

²²⁴ **BREWER-CARÍAS, Allan R.** - *“El Municipio, la Descentralización Política y la Democracia”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2003, pág. 56. **Del mismo autor**, *“Participación y representación democrática en el Gobierno Municipal”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2013, págs. 303-333; *“Democracia municipal, descentralización y desarrollo local”*, en Actas del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2006, págs. 51-72.

En la misma línea de pensamiento, ver:

- **CARRASCO BRETÓN, Arturo.** - *“Construcción de la Cultura Democrática”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 183-192.

- **GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato.** - *“Globalización, Lugarización, Municipalización y Participación”*, en Actas del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2006, págs. 121-140.

- **GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato.** - *“Autonomía Municipal en tiempos globales”*., en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP, Madrid 2011, págs. 379-386.

- **MORENO, William J.** - *“El Municipio como parte del Estado”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 193-198.

- **TORRES DEL OLMO, Felipe.** - *“Política y Democracia en el Municipio”*, en Actas del XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP, Madrid 1998, págs. 445-465.

- **VALLARTA PLATA, Guillermo.** - *“La posición y la función del Municipio en la estructura del Estado”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP, Madrid 2003, págs. 65-94.

En la misma línea, pero con otro matiz, la doctrina procedente de España pone el énfasis en el concepto de Autonomía Municipal. En los Congresos se ha gestado una doctrina sobre la Autonomía Municipal rigurosa y de validez general, con cierta repercusión en las Constituciones y en las leyes orgánicas municipales de diversas naciones. El profesor **PAREJO ALFONSO**, en el propio XXV Congreso de Guadalajara (México), ofreció una visión espléndida del “Municipio y su Autonomía”:

En su aspecto cualitativo:

“La cuestión central que suscita la autonomía o, si se prefiere, el autogobierno municipal es, con todo, la de su consistencia. Debe remitirse la tendencia natural a identificar su sustancia con su extensión, es decir, la cantidad de competencias que están incluidas en él. Pues, por más que la dimensión cuantitativa no sea despreciable, en modo alguno es lo determinante, ya que en realidad el autogobierno es una cualidad, precisamente la que se traduce en capacidad de gestión bajo la propia responsabilidad, es decir, sin sujeción a directrices ajenas u obedeciendo únicamente a las propias opciones; naturalmente siempre en la propia esfera de acción... La esfera de acción propia debe entenderse integrada no por asuntos supuestamente de índole local y sólo local, sino por los asuntos públicos en los que cualquiera que sea su lógica, aparezcan involucrados intereses propios de la colectividad organizada en Municipios y, además, integrada en términos que hagan posible un ciclo de gestión completo y coherente de dichos asuntos”.

En su aspecto cuantitativo:

“El aspecto cualitativo del autogobierno municipal no empece en modo alguno a la importancia del aspecto cuantitativo: el volumen y la entidad de las competencias asignadas a aquél. Pues para que el derecho y la capacidad de gestionar bajo la propia responsabilidad puedan ser reales y efectivos, es preciso concretarlos en materias sobre las que se está en condiciones de ejercer competencias adecuadas”.

En su aspecto financiero:

“La capacidad para gestionar asuntos públicos bajo la propia responsabilidad no sólo precisa concretarse en competencias, tiene como condición misma la dotación con recursos económico-financieros que la hagan viable, justamente en su traducción competencial.

El debate tradicional entre soberanía financiera (entendida como atributo necesario de la autonomía) y mera soberanía de gesto debe considerarse estéril. Lo realmente decisivo para la integridad de la autonomía, tal como ésta ha quedado definida, es justamente lo segundo, la soberanía de gasto, siempre que esto repose sobre una dotación bastante de recursos puestos a disposición del autogobierno, sin condiciones que impliquen la quiebra del principio de gestión bajo la propia responsabilidad”.

Y como “sistema policéntrico de decisiones” en el Estado:

*“En definitiva, pues, el Municipio es un poder administrativo territorial que poseyendo una Hacienda propia suficiente para cumplir sus funciones, opera en calidad de Administración común del conjunto del Estado y gestiona, por ello, una parte importante de los asuntos públicos y, desde luego, aquéllos en los que, por afectar de manera directa a la colectividad que institucionalizan predominan los intereses de ésta, mediante el ejercicio bajo la propia responsabilidad de competencias en su caso decisorias. Constituye así uno de los centros de gravedad del Estado, en tanto que sistema policéntrico de toda de decisiones, suscitando la cuestión de su necesaria integración en tal sistema-ordenamiento; necesaria por exigencia tanto de la unidad constitucional como de la coherencia y eficacia que debe predicarse de aquél en la satisfacción de las necesidades del ciudadano. De donde deriva la ulterior y no menos importante cuestión de la coordinación que requiere el funcionamiento de todo estado complejo y que cada sistema debe resolver de acuerdo con sus peculiaridades, pero con respeto en todo caso a los requerimientos propios de la autonomía local”.*²²⁵

Una visión municipalista que aboga por la consideración del Municipio como eslabón administrativo ordinario y común del Estado y que realza así la dimensión política del Gobierno municipal.²²⁶

En cuanto a la otra vertiente, gestora o de prestación de servicios, la doctrina de los Congresos Iberoamericanos promovidos por **la OICI no olvida nunca que el Municipio es una Administración prestadora, que fundamenta una parte muy importante de su legitimidad en la solución de los problemas cotidianos de las**

²²⁵ PAREJO ALFONSO, Luciano. - “El Municipio y su autonomía”, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2003, págs. 95-112. **Del mismo autor:** “Competencias municipales y Fomento de la Descentralización”, en Actas del XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 1995, págs. 63-71. “La autonomía y el ordenamiento local”, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2011, págs. 185-218.

²²⁶ MERINO ESTRADA, Valentín. - “Municipio, Estado y Sociedad...”. Obra cit., pág. 352.

personas. Preocupa identificar los enfoques y las técnicas más adecuadas para generar un auténtico desarrollo local y para mejorar la calidad de vida de los vecinos. En esta dimensión, también se concede una gran importancia a la participación de los ciudadanos. Sin participación –se dirá– no puede haber gestión eficiente de los asuntos locales. El ciudadano debe ser el referente principal de todas las políticas municipales, de forma activa y participativa.²²⁷ Se manifiesta una gran preocupación por fortalecer el control ciudadano sobre la concepción y los resultados de las políticas públicas municipales. La participación es el fundamento nuclear que enlaza las dos dimensiones de lo municipal. Desde esta orientación, la doctrina de los Congresos ha diseñado políticas de desarrollo sostenible, de crecimiento urbano²²⁸, de bienestar social²²⁹, cultural²³⁰, etc., así como sobre el asociacionismo municipal, para conformar espacios más adecuados para la prestación de servicios.

²²⁷ **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“La participación del ciudadano en las políticas municipales: un enfoque de calidad total”*, en Actas del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2006, págs. 397-406.

²²⁸ **Ver, entre otros:**

- **BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción.** - *“La ciudad histórica ante la implantación de un nuevo modelo urbanístico”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014. Pág. 101-126.

- **GARCÍA LORCA, Andrés.** - *“La intervención municipal en el control de la contaminación”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 339-354.

- **GARCÍA LORCA, Andrés.** - *“Gestión de políticas ambientales”*, en Actas del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2006, págs. 589-596.

- **GARCÍA LORCA, Andrés.** - *“La experiencia española en los nuevos crecimientos urbanos”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014, págs. 127-136.

- **MANERO MIGUEL, Fernando.** - *“Gobierno Municipales, nuevas estrategias urbanas y ordenación del territorio”*, en Actas del XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1998, págs. 55-68.

- **MANERO MIGUEL, Fernando.** - *“Nuevas tecnologías aplicadas a la protección de los espacios naturales periurbanos”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2003, págs. 461-476.

- **MANERO MIGUEL, Fernando.** - *“La intervención municipal en la calidad de los espacios urbanos”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. FEMP-OICI. Madrid, 2003, págs. 361-378.

- **PAREJO ALFONSO, Luciano.** - *“La Ciudad y los retos actuales de su adecuada configuración urbanística”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014, págs. 75-100.

- **RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando.** - *“Urbanismo y Municipio”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 255-270.

- **SIMOES LOPES, Antonio.** - *“La evolución de los sistemas urbanos”*, en Actas del XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1998, págs. 289-292.

²²⁹ **Ver, entre otros:**

- **ETTIENNE DE PADRILLA, Patricia María.** - *“La asistencia social y el Municipio”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 289-300.

²³⁰ **Ver, entre otros:**

- **GONZÁLEZ ESCOTO, Armando.** - *“El Municipio y el patrimonio cultural”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 443-448.

- **VILLANUEVA ARCOS, Efraín.** - *“Los Municipios y el turismo cultural”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014, págs. 193-208.

Pero, ante todo, ha creado un enfoque propio sobre “gestión de servicios públicos”, con un notable potencial de influencia.

En el XXI Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en 1992 en Valladolid (España), el profesor MARTÍN MATEO pronunció una conferencia sobre servicios municipales, que en mi opinión sentó las bases de este enfoque. Decía el maestro que:

*“Muchas instituciones públicas podían desaparecer sin que nadie nos percatásemos de ello, pero nuestra vida cotidiana sería miserable si se colapsaran los servicios municipales, si desaparecieran las bases de la convivencia vecinal. De ahí la enorme importancia del Municipio en cuanto complejo servicial”.*²³¹

Estas sencillas palabras, cargadas de sentido común, expresan –a mi entender– tres ideas importantes: en primer lugar, la Administración Municipal forma parte de un gran complejo organizativo que es la Administración Pública, cuyo único sentido es servir a la sociedad; en segundo lugar, las funciones y prestaciones municipales son las que más afectan a la vida cotidiana, de ahí su imprescindibilidad; en tercer lugar, y como efecto de lo anterior: lo municipal tiene una gran trascendencia para la sociedad y para la legitimidad de todo el sistema político.²³² A continuación, abordaba Martín Mateo la necesaria reorganización de los servicios municipales, para “adaptarlos a las circunstancias de nuestros días”, teniendo en cuenta tres aspectos relevantes: a) La necesidad de desarrollar un nuevo modelo de gestión que sustituya al obsoleto modelo burocrático, b) La necesaria participación del ciudadano en la gestión de los servicios, y c) La cooperación en la prestación eficiente mediante fórmulas de integración y asociativas.²³³

²³¹ MARTÍN MATEO, Ramón. - *“Los Servicios Locales, especial referencia a la prestación bajo formas societarias”*, en Actas del XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1994., págs. 81-98.

²³² MERINO ESTRADA, Valentín. - *“Municipio, Estado y Sociedad...”*. Obra cit. pág. 353.

²³³ Sobre gestión de Servicios Públicos Locales, ver, entre otros:

- BRAHOJOS CORRAL, Miguel Ángel. - *“La financiación de los Servicios Públicos Locales”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014, págs. 391-406.

- HERNÁNDEZ, Antonio María. - *“Los Servicios Públicos y sus formas de gestión”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 201-238.

- DROMÍ, Roberto. - *“Ideas jurídicas y políticas para la gestión de los Servicios Públicos Locales”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003, págs. 145-154.

- PAREJO ALFONSO, Luciano. - *“Servicios Públicos y Servicios de Interés General”*, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2009, págs. 51-68.

- RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando. - *“Crecimiento urbano y capacidad funcional de los Servicios”*, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2009, págs. 115-130.

Sobre formas de integración y asociación para gestión de Servicios Públicos Municipales:

En el XXVIII Congreso Iberoamericano, celebrado en Cancún (México), el profesor **ORDUÑA REBOLLO** acudía a la doctrina histórica para desarrollar una interesantísima reflexión acerca del valor de la eficacia en la gestión de los servicios públicos y su perfecto ajuste con la dirección democrática de los gobiernos locales:

“Por último, es imprescindible hacer una reflexión sobre el equilibrio entre democracia y eficacia, ya anunciada en las sucesivas ediciones del libro de Adolfo Posada ‘El régimen municipal de la ciudad moderna’, en el que el maestro de municipalistas perfilaba una cuestión de gran interés para el adecuado funcionamiento de la actividad pública en todos los órdenes, referida a este equilibrio, y que se ajustaba perfectamente a la situación política y administrativa del periodo y, muy especialmente, al de los siguientes cuatro años.

El recuerdo a tal equilibrio es muy oportuno, sobre todo en los países que han vivido épocas de autoritarismo, en las que era moneda de uso frecuente escuchar que, en el marco de tal sistema, se alcanzaban una mayor perfección y eficacia en el funcionamiento de los servicios públicos, en una clara disculpa para justificar lo injustificable. En los sistemas autoritarios no se consigue tal ajuste. Por el contrario, el régimen constitucional de la democracia parte del principio de libertad del ciudadano, lo que supone la existencia de una opinión pública libre, que aportará las ideas sobre las necesidades de la ciudad, con principios aplicables a su gobierno y a las personas que lo deban convertir en realidad.

El necesario equilibrio entre democracia y eficacia está condicionado a tres requisitos, que señaló el maestro Posada y que han sido suscritos posteriormente por los que se han aproximado al tema:

1º.- Una intensa y adecuada organización jurídica de los medios de formación y expresión de la opinión pública, libertades políticas, actividad de los partidos y aplicaciones del sufragio.

- **FRIZ BURGA, Johnny Z.-** “La problemática y las particularidades de desarrollo institucional de las Mancomunidades”, Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2011, págs. 119-130.

- **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “Asociaciones Generales y Cooperación Municipal”, en Actas del XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1994, págs. 287-302.

- **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “Mancomunidades para el fortalecimiento del poder local”, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2011, págs. 101-118.

2º.- *Una hábil y planificada disposiciones de los instrumentos técnicos de gestión, mediante la buena organización jurídica de los servicios públicos y adecuada formación de los funcionarios.*

3º.- *La fiscalización de esos servicios públicos por órganos de oposición y la colaboración social en su gestión”.*²³⁴

Bajo estas premisas doctrinales, los Congresos Iberoamericanos concedieron notable importancia a dos aspectos o contenidos de la gestión de servicios públicos municipales, además de los ya citados:

La calidad total como modelo estratégico de dirección de la gestión municipal.²³⁵

La institución de los Servicios Mínimos de obligada prestación municipal.

El XXVII Congreso concedió una gran importancia a los **Servicios Mínimos Obligatorios**. Presentes en la legislación española de Régimen Local desde hace casi un siglo y establecidos por tramos de población, han jugado un papel importante en varios sentidos: como garantía de un mínimo competencial; como factor de empoderamiento de la ciudadanía, que puede exigir su cumplimiento; como motor del asociacionismo municipal para la prestación conjunta (mancomunidades, etc.) y como factor impulsor de la igualdad de los ciudadanos, con independencia del lugar donde residan. Los servicios mínimos obligatorios son fundamentales a la hora de priorizar las políticas públicas municipales.

Esta institución puede y debe ser útil en el derecho municipal de las naciones iberoamericanas. En algunas se han dado –como veremos- los primeros pasos. Ante la escasez de recursos, la prioridad absoluta debe estar en garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios esenciales. Por ello, la doctrina sobre los servicios esenciales de obligada prestación puede resultar de gran utilidad.²³⁶

Los últimos Congresos Iberoamericanos han girado en torno a dos aspectos interrelacionados de máxima actualidad: “La innovación en los Gobiernos Locales” y

²³⁴ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - *“La evolución de los Servicios Públicos Locales”*, en Actas del XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2009, págs. 69-100.

²³⁵ **El XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios** dedicó paneles de análisis y debate a tres importantes Servicios Públicos Municipales básicos, como son: Abastecimiento y depuración de agua; Recogida y tratamiento de residuos sólidos urbanos y Transportes y Movilidad urbana. En todos ellos se presentaron aportaciones sobre “calidad del servicio” y modelo de gestión de “Calidad Total”. Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Innovación, Sostenibilidad y Calidad: la doctrina municipalista...”*. Obra cit.

²³⁶ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Innovación, Sostenibilidad y Calidad: la doctrina municipalista...”*. Obra cit.

“Las claves del Buen Gobierno Local”, tratando de impulsar su aplicación en el municipalismo iberoamericano.

En el Congreso celebrado en Cádiz en el año 2012 se generó una doctrina interesante sobre innovación y gobierno de la ciudad en el siglo XXI. El profesor RIVERO ORTEGA, en una Conferencia titulada precisamente “Innovación en los Gobiernos Locales”, destacó el valor de la innovación:

“La innovación se ofrece como metodología de constante puesta al día de los medios de realización de los objetivos públicos, por su clara capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes. Lo característico de la innovación es su componente adaptativo, una impronta derivada de su primera formulación teórica por los economistas de la escuela austriaca, particularmente SCHUMPETER, claramente inspirados por el darwinismo y las ciencias naturales. Adaptarse a las nuevas circunstancias de financiación de los Entes públicos es imprescindible, en beneficio de los ciudadanos, pensando también en los derechos de las futuras generaciones”.

El profesor Rivero respondió certeramente a las cuestiones de ¿Cómo se innova en las Entidades Locales? y ¿Quién innova o tiene que innovar?, destacando en respuesta a la última cuestión el rol de proveedores, de usuarios y sobre todo de responsables políticos y funcionarios:

“El impulso político es decisivo e imprescindible para la innovación, pero también lo es la participación de funcionarios públicos y profesionales, haciendo el seguimiento de los procesos. Ciertamente, no siempre la relación entre políticos y funcionarios es fácil. Más bien ha sido considerada “procelosa” (RAMIÓ, 2012). No está aún completamente consolidada la figura bisagra del directivo público, tras tantas propuestas y debate sobre su perfil institucional (JIMÉNEZ ASENSIO, 2006). Pero tan conocidas dificultades no pueden servir de pretexto para obviar la imprescindible y obligada colaboración, teniendo presente el carácter democrático”.

Y, tras señalar el perfil profesional, con acreditada capacidad administrativa, de los funcionarios “innovadores”, que tienen que tener, ante todo, habilidades para desenvolverse en escenarios de cambio, el profesor Rivero destacó el importante papel que corresponde a los funcionarios con habilitación de carácter nacional en España:

“En las Entidades locales conviene tener presente el carácter especialmente cualificado que presentan los Cuerpos de Habilitados

*Nacionales: Secretarios, Interventores y Tesoreros. Dada su función racionalizadora, pueden y deben favorecer los procesos innovadores, pues no será sencillo optar por modos de gestión de los Servicios Públicos más eficientes o instrumentos novedosos de gestión correcta de ejecución del gasto sin su participación en estas innovaciones”.*²³⁷

Esta reflexión enlaza con un asunto de gran importancia para el futuro del municipalismo en las naciones iberoamericanas: **la profesionalización de la gestión pública local**, que fue objeto de tratamiento especial en el último de los Congresos, celebrado en Guadalajara (México) en 2014. Se le consideró **una de las claves del “Buen Gobierno” municipal**. Cerramos la exposición de la doctrina de los Congresos con esta referencia a uno de los factores de futura influencia. El “modelo” español de profesionalización, en el que resultan fundamentales los Cuerpos de Habilitación Nacional, no ha cuajado de forma efectiva en Iberoamérica. Pero se están dando los primeros pasos en este proceso abierto de influencia mutua.²³⁸

2.5. El Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional y la Unión Iberoamericana de Municipalistas.

El **Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional (CEMCI)** nació el 24 de junio de 1975 como **delegación interprovincial del IEAL**, por acuerdo entre éste y las Diputaciones Provinciales del oriente andaluz: Granada, Almería, Jaén y Málaga. Fijó su sede en Granada. Como delegación del IEAL, el CEMCI participó en el impulso doctrinal generado por el Instituto a mediados de la década de los ochenta y desarrolló fuertes vínculos con Iberoamérica. El 14 de julio de 1989 se recreó como Organismo Autónomo de Estudios Municipales y de Cooperación Interprovincial, pero continuó siendo oficialmente delegación del INAP, que había asumido las tareas del IEAL tras la fusión en 1987. En 1994, adoptó su actual denominación *“en virtud de sus numerosas y estrechas relaciones con Iberoamérica, por sí misma y como impulsora de la **Unión Iberoamericana de Municipalistas**”*.²³⁹

Aunque el CEMCI siguió desarrollando algunas actividades formativas y de publicaciones en el ámbito iberoamericano, estas tareas recayeron fundamentalmente

²³⁷ **RIVERO ORTEGA, Ricardo.** -*“Innovación en los Gobiernos Locales”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014. Págs. 287-302.

²³⁸ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“La gestión profesionalizada como clave del buen gobierno local”*, en Revista Internacional de Administración Pública nº 11. Instituto de Administración Pública de Jalisco. Guadalajara 2016, págs. 37-68.

²³⁹ Así se afirma en su presentación oficial, destacando que desde 1982 se venían celebrando anualmente en el CEMCI las “Jornadas Iberoamericanas de Estudios Municipales”. También se alude a los “estrechos vínculos” del Centro con la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo.

en la UIM, fundada el 19 de febrero de 1990. Se constituyó como una Asociación Internacional para el Desarrollo, sin ánimo de lucro, apartidista y con personalidad jurídica propia, a iniciativa de responsables políticos y técnicos de municipalidades españolas e iberoamericanas. Buena parte de sus impulsores procedían o estaban vinculados al CEMCI y a la amplia red de contactos del Centro.

En palabras de su Secretario General y principal impulsor **Federico A. Castillo Blanco**, desde su fundación la UIM *“ha hecho de la formación y capacitación de los directivos y funcionarios de América Latina y España su eje principal de acción, en el convencimiento de que los cambios y las transformaciones en los Gobiernos Locales son el resultado de la vocación de servicio y de la calidad de las competencias profesionales de sus responsables. Sin embargo, ha extendido su radio de acción a la **investigación** y la asistencia técnica como otros vértices de su acción para la promoción de la reforma del Estado, el fortalecimiento institucional de los Gobiernos Locales y la creación de la institucionalidad local precisa para enfocar adecuadamente los procesos de descentralización que se desarrollan en Iberoamérica”*.²⁴⁰

Con la finalidad de desarrollar y actualizar sus objetivos, así como para afianzar el pensamiento doctrinal, la UIM promueve diversas actividades y eventos internacionales que congregan a profesionales, técnicos y autoridades municipalistas, en un enriquecedor espacio de intercambio de conocimientos.²⁴¹ Los más importantes, sin duda, son los Congresos Iberoamericanos de Municipalistas, celebrados con periodicidad bianual. De cada Congreso surge una Declaración que sintetiza la posición sobre el tema central del correspondiente Congreso. Son diez las Declaraciones publicadas por la UIM hasta la fecha, que se refieren a los asuntos más importantes y de actualidad del municipalismo iberoamericano.²⁴² Contienen reivindicaciones,

²⁴⁰ **CASTILLO BLANCO, Federico A./QUESADA LUBRERAS, Javier Eduardo.** - *“La acción de cooperación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas”*, en *“Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas”*. Coord. Por MARTÍN LÓPEZ, Ángel/NAHAUEL ODDONE, Carlos. UIM, Granada, 2010, pág. 431

²⁴¹ **CASTILLO BLANCO, Federico A./ QUESADA LUBRERAS, Javier Eduardo.** - *“La acción de cooperación...”*. Obra cit., pág. 434.

²⁴² **Son las siguientes Declaraciones:**

1. **Declaración de Granada (España): “EL MUNICIPIO AGENTE DE DESARROLLO”**. Abril de 1991.
2. **Declaración de Cartagena de Indias (Colombia): “AUTONOMÍA, DEMOCRACIA Y PARTICIPACIÓN”**. Noviembre de 1993.
3. **Declaración de Cuernavaca (México): “CALIDAD DE VIDA Y ACCIÓN MUNICIPAL”**. Septiembre de 1996.
4. **Declaración de Córdoba (Argentina): “GOBERNABILIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y CONCERTACIÓN EN LA ACCIÓN MUNICIPAL”**. Octubre de 1998.
5. **Declaración de Baeza (España): “MUNICIPIOS Y GLOBALIZACIÓN. RIESGOS Y OPORTUNIDADES”**. Octubre de 2000.

proposiciones para guiar la acción de las municipalidades y algunos elementos doctrinales de interés.

La UIM desarrolla una importante actividad en el ámbito de la cooperación técnica y la formación. El profesor Castillo Blanco y otros, vinculados a la Universidad de Granada y activos en el seno de la UIM, han realizado interesantes aportaciones doctrinales al municipalismo iberoamericano. Destacó el trabajo titulado: *“El Municipio en América Latina: reflexiones y propuestas”*, en el que realizan un conjunto de Propuestas para el fortalecimiento del espacio local en tres dimensiones: 1) La redefinición de las marcas políticas y estructurales en que se mueve el Gobierno Local; 2) Los desafíos para una nueva política local y el fortalecimiento de la vertiente política del gobierno local y 3) Nueva visión y orientaciones del Gobierno Local.²⁴³

2.6. La Federación Española de Municipios y Provincias.

La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) es una asociación española de Entidades Locales que agrupa a Ayuntamientos, Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares y Cabildos. Son más de 7.000 entidades asociadas, siendo la asociación de ámbito estatal con mayor implantación y más representativa. Según sus Estatutos, **los fines de la FEMP son:**

- a) El fomento y la defensa de la autonomía de las Entidades Locales.

-
6. Declaración de Santo Domingo (República Dominicana): **“MUNICIPIO Y FINANCIACIÓN: LA INTEGRACIÓN Y LA COHESIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL”**. Noviembre de 2002.
 7. Declaración de La Antigua (Guatemala): **“¿EXCLUSIÓN SOCIAL? UNA AGENDA LOCAL PARA LOS OBJETIVOS DEL MILENIO”**. Octubre de 2004.
 8. Declaración de Guayaquil (Ecuador): **“EL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL: CONSTRUIR CIUDAD Y CIUDADANÍA CON EQUIDAD”**. Noviembre de 2006.
 9. Declaración de Montevideo (Uruguay): **“SEGURIDAD VS. INTEGRIDAD SOCIAL EN LAS CIUDADES, ¿UN BINOMIO IRRECONCILIABLE?”**. Mayo de 2009.
 10. Declaración de Almería (España): **“BUEN GOBIERNO Y CALIDAD DE LA DEMOCRACIA LOCAL”**. Octubre de 2012.

La UIM ha organizado también **Seminarios internacionales** en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), 1997; La Antigua (Guatemala), 1999; Curitiba (Brasil), 2001; Granada (España), 2003; Córdoba (Argentina), 2005; Trujillo (Perú), 2007.

²⁴³ Ver **CASTILLO BLANCO, Federico A./ZAFRA VÍCTOR, Manuel/VILLALBA PÉREZ, Francisca.** - *“El Municipio en América Latina: reflexiones y propuestas”*, en Revista de Estudios de la Administración Local nº 302, 2006, págs. 251-289.

Ver también:

- **CASTILLO BLANCO, Federico A.** (Director). *“Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas”*. UIM. Granada, 2008.

- **CASTILLO BLANCO, Federico A./QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo.** - *“La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas”*, en Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica nº 302, 2006, págs. 161-184.

- **CASTILLO BLANCO, Federico A.** (Coordinador). - *“Estudios sobre los Gobiernos Locales”*. CEMCI, serie Temas de Administración Local nº 63. Granada, 1998.

- b) La representación y defensa de los intereses generales de las Entidades Locales ante otras Administraciones Públicas, en particular ante las Instituciones del Estado.
- c) El desarrollo y consolidación del espíritu europeo en el ámbito local, basado en la autonomía y solidaridad entre las Entidades Locales.
- d) La promoción y el favorecimiento de las relaciones de amistad y cooperación con las Entidades Locales y sus organizaciones, especialmente en el ámbito europeo, el iberoamericano y el árabe.
- e) La prestación, directamente o a través de sociedades o entidades de toda clase, de servicios a las Corporaciones Locales o a los entes dependientes de éstas, y cualquier otro fin que afecte de forma directa o indirecta a los asociados de la Federación.

La FEMP tiene una clara vocación hacia las relaciones internacionales municipalistas, principalmente en los ámbitos preferentes de la política exterior española: Europa, Iberoamérica y el Mediterráneo-Mundo árabe.

En el municipalismo iberoamericano, la FEMP ha jugado un papel relativamente importante en dos vertientes:

En primer lugar, en el impulso, apoyo y preparación de organizaciones asociativas para la defensa de intereses en las distintas naciones iberoamericanas, bien directamente o a través de foros iberoamericanos. Esta tarea se vio muy favorecida por el contexto político antes señalado y el momento de su fundación. La primera luz que se encendió en el proceso de formación de la FEMP tuvo lugar a finales de 1979 y en un contexto europeo. En una primera reunión en La Haya del Consejo de Municipios de Europa, a la que asistieron por primera vez alcaldes españoles, se planteó ya la idea de avanzar hacia una figura asociativa que integrara a la mayoría de los Ayuntamientos españoles. El siguiente paso fue inmediato: reunión de Alcaldes de las ciudades de más de 100.000 habitantes el 12 de enero de 1980 en el palacio de Adanero, sede – precisamente- del antiguo IEAL. En esta reunión, a que asistieron más de 70 Alcaldes, se nombró la Comisión Gestora que impulsó la creación de la FEMP, cuyos Estatutos se inscribieron el 8 de enero de 1981. El proceso alcanzó su punto álgido en la Primera Asamblea General de la FEMP, celebrada en Torremolinos los días 13 y 14 de junio de 1981, bajo el lema “Ayuntamientos más representativos, más solidarios y más eficaces”.²⁴⁴

²⁴⁴ **ORDUÑA REBOLLO, Enrique.** - “Municipios y Provincias...”. Obra cit. pág. 674.

La FEMP nació en los albores del proceso de recuperación de la democracia en Iberoamérica y se convirtió en un claro referente para el nuevo municipalismo de las naciones iberoamericanas. Los municipios iberoamericanos que recuperaban la democracia y la autonomía se miraron en el espejo de la FEMP para constituir e impulsar sus asociaciones de intereses, llevadas a defender el protagonismo municipalista en el nuevo contexto iberoamericano. En algunos casos, el apoyo de la FEMP está reconocido oficialmente en la presentación de las propias organizaciones.²⁴⁵

En segundo lugar, está la labor de cooperación técnica, formación de cuadros e intercambio de conocimiento, desarrollada por la FEMP con carácter bilateral o multilateral a través de foros iberoamericanos. La FEMP tiene una participación destacada en los Foros Iberoamericanos de Gobiernos Locales²⁴⁶ y en el Foro de Gobiernos Locales Unión Europea-América Latina y Caribe, así como una relación particularmente intensa con la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), directa y en el seno de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU).

Otra organización asociativa para la defensa de intereses, en este caso de ámbito iberoamericano, con sede en Madrid, que tiene un destacado rol en el campo de la cooperación técnica y la gestión del conocimiento es la **Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI)**. Creada en 1992, agrupa a 27 grandes ciudades, la inmensa mayoría capitales de sus respectivas naciones. El objetivo esencial de la UCCI es fomentar los vínculos y el intercambio en diferentes ámbitos de las grandes ciudades y favorecer un desarrollo armónico y equilibrado. Desempeña una amplia labor de formación y de intercambio de innovación, con notable influencia en el municipalismo iberoamericano.

²⁴⁵ Por ejemplo, la FEDERACIÓN COLOMBIANA DE MUNICIPIOS, fundada en el I Congreso de Municipios de Colombia, los días 16 y 17 de febrero de 1989.

²⁴⁶ La FEMP publica en su web los documentos, memorias y declaraciones finales de los Foros Iberoamericanos desde el I Foro, celebrado en Montevideo (Uruguay) en octubre de 2006, hasta el VII Foro, celebrado en Madrid en 2012.

En el II FORO IBEROAMERICANO DE GOBIERNOS LOCALES, celebrado los días 4 y 5 de septiembre de 2008 en San Salvador (El Salvador), se presentó una CARTA IBEROAMERICANA DE AUTONOMÍA MUNICIPAL. En su Preámbulo dice “tomar el relevo” de la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada por la OICI en Caracas (1990), la Declaración de Cartagena de Indias de la UIM, de 19 de noviembre de 1993..., e inspirándose en la Carta Europea de Autonomía Local. Contiene ocho artículos, que reproducen en términos muy similares lo proclamado en la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana de 1990, por lo que no suponía actualizaciones ni aportación relevante alguna.

2.7. La cooperación iberoamericana.

La cooperación internacional al desarrollo en Iberoamérica ha sido fuente importante de influencia en el desarrollo del municipalismo democrático en las naciones americanas, particularmente en el área de Centroamérica y el Caribe.

La cooperación española en Iberoamérica cobró importancia y adquirió una dimensión estratégica en la segunda mitad de la década de los ochenta del pasado siglo, como parte de la política exterior impulsada por el Gobierno de Felipe González. Los acuerdos de paz en Centroamérica concedieron una gran importancia al impulso de la descentralización y el fortalecimiento municipal, como motores del desarrollo y de superación de las sangrantes desigualdades sociales. **La cooperación española en Centroamérica** fue importante, como lo había sido su rol en la génesis de los Acuerdos de Paz y, además, **adquirió un sesgo municipalista**.

Así, a finales de la década de los ochenta, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) puso en marcha en **Programa de Desarrollo Municipal de Centroamérica (DEMUCA)**. Este programa se orientó hacia la promoción de municipios democráticos y dotados de autonomía, que debían ser capaces de proveer a la ciudadanía de servicios básicos. También hacia la clarificación y fortalecimiento de sus finanzas, a la capacitación del personal, la institucionalización o fortalecimiento institucional, indispensables para conseguir el objetivo esencial de servir a sociedades duramente castigadas por los conflictos y la desigualdad. El Programa se desarrolló hasta 1995 y su éxito, así como la necesidad de aprovechar las experiencias generadas, llevó a la creación de la **Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe (Fundación DEMUCA)**.

La Fundación DEMUCA es un instrumento de cooperación técnica y financiera de la AECID, cuyo trabajo se concreta en el diseño y ejecución de Proyectos orientados a mejorar la capacidad de gestión de las municipalidades y de sus diversas formas asociativas.²⁴⁷ Las Asociaciones de Municipios de las naciones centroamericanas y del

²⁴⁷ Para ello, desarrolla las siguientes actividades:

- Apoya a las Asociaciones Nacionales de Municipios en la generación de propuestas estratégicas para el fortalecimiento municipal y la cohesión territorial de la gestión pública del Estado.
- Colabora en el desarrollo y mejora de los medios e instrumentos de administración de los gobiernos locales, particularmente, el régimen de financiación y el régimen de función pública municipal.
- Promueve la incorporación de las premisas de un desarrollo sostenible, que asegure, prioritariamente, la cobertura universal de los servicios públicos y otras redes de bienestar básico.
- Impulsa formas asociativas para garantizar y mejorar el funcionamiento de todos los gobiernos municipales, la prestación y gestión de servicios públicos, la promoción y gestión del desarrollo subregional o regional.

Caribe forman parte de las estructuras organizativas de la Fundación, cuya sede está en San José de Costa Rica.

Las tareas desarrolladas por Cooperación Española en el fortalecimiento municipal en Centroamérica son una de las causas de la muy significativa influencia española en el régimen municipal de las naciones, tanto normativamente como en la práctica.

En el año 2007, la *“necesidad de armonizar la multiplicidad de actores involucrados en el apoyo al municipalismo iberoamericano”* en España, según sus propias palabras, llevó a Cooperación Española a crear el **Programa MUNICIPIA**. El objetivo era generar un espacio común de actuación, con objetivos compartidos, que permitiera a los actores públicos de la cooperación española (central y descentralizada) articular y vertebrar acciones conjuntas de cooperación municipalista, enfocadas al mundo local en los países receptores. El Programa MUNICIPIA ha tenido un efecto muy positivo, particularmente en las naciones del cono sur. “Municipya Paraguay”, por ejemplo, ha tenido una incidencia directa en el desarrollo de la Ley Orgánica Municipal de esta nación, del año 2010, como veremos más adelante.

En el proceso de renovación acometido en Cooperación Iberoamericana en los últimos años, que llevó a la formación del I Plan Cuatrienal aprobado en julio de 2015, se establecieron las tres grandes Áreas Prioritarias de Cooperación:

- Espacio Iberoamericano del Conocimiento (EIC).
- Espacio Cultural Iberoamericano (ECI).
- Espacio Iberoamericano de Cohesión Social (EICS).

En estas Áreas se insertan los Programas y Proyectos. Varios de ellos en las tres áreas pueden directa o indirectamente contribuir al impulso e influencia de España en el municipalismo iberoamericano. En este sentido, quiero resaltar la experiencia del Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento, creado en 2007, que comenzó su andadura en 2009. Tiene como principal objetivo asegurar el acceso al agua potable y

-
- Facilita y acompaña las reformas y procesos para la democratización de las estructuras y procedimientos de elección y representación democrática de los gobiernos municipales, así como las formas y métodos de gestión democrática local.
 - Promueve mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucional en el territorio, de acuerdo con el ordenamiento jurídico y democrático.
 - Apoya los procesos orientados a lograr la participación creciente de las mujeres en la promoción y gestión del gobierno y el desarrollo democrático local.
 - Profundiza y amplía los programas de formación y capacitación técnica y política del personal municipal, las autoridades y las y los gestores de programas e iniciativas de administración pública local.

saneamiento y contribuye a la consecución de los ODS, es especial al ODS nº 6, “Garantizar la disponibilidad y una gestión saludable del agua y de las condiciones de saneamiento”. Al ser el ciclo del agua un servicio básico típicamente municipal, las acciones de cooperación en este ámbito, impulsan indirectamente la priorización de las políticas y la responsabilidad municipal.

Como se reconoció en la creación de MUNICIPIA, hace años que en España tiene una gran importancia la Cooperación Descentralizada al Desarrollo, y particularmente en el ámbito iberoamericano. Ya hemos destacado la importante labor desarrollada en este sentido por la OICI, la UIM, la FEMP, la UCCI, pero son muchos los Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales que realizan tareas de cooperación técnica directa en Iberoamérica. Son varias las ONGs que desarrollan una función específica de fortalecimiento del municipalismo en Iberoamérica, como la Fundación “Municipalistas por la Solidaridad y el Fortalecimiento Institucional- MUSOL” o el Instituto de Cooperación Internacional y Desarrollo Municipal (INCIDEM). Ambas colaboran en uno de los Programas más interesantes de cooperación técnica para la formación de electos, directivos y técnicos iberoamericanos, que implica cooperación múltiple de actores de distinta naturaleza. Se trata del Programa “Curso de Pasantías para municipalistas iberoamericanos”, que cumplió catorce ediciones en 2018, organizado por la OICI, la FEMP y el Ayuntamiento de Valladolid, con las aportaciones y colaboraciones de las ONGs municipalistas citadas, y de Ayuntamientos como Madrid, Zaragoza, Pamplona, Vitoria, Cádiz, Burgos y las Diputaciones Provinciales de Badajoz, A Coruña, Guadalajara, Palencia o Valladolid. Más de 200 técnicos superiores municipales han participado en estas pasantías sobre proyectos con una notable influencia en el desarrollo práctico del municipalismo en sus países.²⁴⁸

²⁴⁸ Por ejemplo, en los municipios del Estado de Quintana Roo (México), se ha implantado el modelo de Policía Comunitaria de proximidad a partir del aprendizaje en Valladolid. Los resultados son altamente positivos, según se puso de manifiesto en el XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Guadalajara (México) en 2014.

3. LA INFLUENCIA EN CUATRO FACTORES CLAVES DEL MUNICIPALISMO IBEROAMERICANO ACTUAL.

3.1. La autonomía municipal.

La autonomía municipal se reconoce, con mayor o menor alcance y contenido, en todas las Constituciones de las naciones iberoamericanas.

En las naciones federales, la configuración de la autonomía y del régimen municipal es compartida entre la Constitución nacional y las de los estados federados, de forma notablemente distinta. Mientras que en Argentina la intervención del régimen municipal en las Provincias es prácticamente total, en Brasil, México y Venezuela la Constitución nacional define, garantiza y ofrece contenido a la autonomía municipal en términos similares a lo que ocurre en España, e incluso con más detalle, ya que se definen las bases del sistema competencial.

Argentina. - La Constitución Nacional de la República Argentina, de 22 de agosto de 1994, dice que la Nación “*adopta para su gobierno la forma representativa de república federal*”, y en su **Artículo 5** dispone que:

*“Cada Provincia dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, **su régimen municipal** y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el Gobierno federal garantiza a cada Provincia el goce y ejercicio de sus instituciones”.*

El Artículo 123:

*“Cada Provincia dicta su propia Constitución, conforme a lo dispuestos por el Artículo 5, **asegurando la autonomía municipal** y reglando su alcance y contenido en el orden institucional, político, administrativo, económico y financiero”.*

El régimen municipal aparece así como uno de los contenidos fundamentales de las constituciones provinciales, “*que se dan sus propias instituciones locales*” (Artículo 122). La Constitución Nacional les impone el mandato de **asegurar** la autonomía y regula su alcance en una serie de dimensiones: institucional, política, administrativa, económica y financiera.

Este mandato, recuperado por la Constitución de 1994, procede de la Constitución liberal de 1854, que recuperó el municipalismo, consagrando su interiorización en las Provincias.

Brasil. - La Constitución Política de la República Federativa de Brasil, de 1988, en su Artículo 1º dice que

“La República Federal, formada por la unión indisoluble de los Estados y Municipios y del Distrito Federal, se constituye en un Estado Democrático de Derecho...”.

Y el Artículo 18:

*“La Organización político- Administrativa de la República Federativa de Brasil comprende la Unión, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, **todos autónomos**, en los términos de esta Constitución.*

Los municipios, dotados de autonomía, aparecen junto con los Estados como pilares básicos de la estructura territorial de la Nación, en una evidente coincidencia de contenido con el Artículo 137 de la Constitución española de 1978.

Además, la propia Constitución, en el Capítulo IV del Título I, llena de contenido la autonomía municipal, con referencias claras a la potestad de autoorganización y normativa (Artículo 29), así como el ámbito de las competencias (Artículo 30).

Venezuela. - La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, de 30 de diciembre de 1999, consagra la autonomía municipal en su Artículo 16 y establece unas bases detalladas de su contenido, así como del régimen municipal, en el Capítulo IV del Título IV, denominado “Del Poder Público Municipal”.

El Artículo 168 ofrece una definición del Municipio que recuerda mucho a la española:

“Los Municipios constituyen la unidad política primaria de la organización nacional, gozan de personalidad jurídica y autonomía dentro de los límites de la Constitución y de la ley”.

A continuación, delimita el contenido de la autonomía municipal en tres asuntos:

- La elección de sus autoridades.
- La gestión de las materias de su competencia.
- La creación, recaudación e inversión de sus ingresos.

La regulación básica del régimen local en la Constitución es amplia y detallada. Los elementos clave del sistema competencial están constitucionalmente establecidos.

Entre los Estados federales, fue **México** el que, desde 1917, fecha de la Constitución vigente, define y dota de contenido a la autonomía municipal en la

Constitución. En este caso, el famoso Artículo 115 será objeto de análisis muy detallado en la siguiente parte de esta obra.

Bolivia. - El Estado Plurinacional de Bolivia es constitucionalmente de tendencia federalista.

Sin embargo, y ello resulta sumamente importante, la Constitución Política de 7 de febrero de 2009, coloca a los **Municipios en igualdad de posición constitucional con los Departamentos**. Son entidades territoriales autónomas:

“Bolivia se organiza territorialmente en Departamentos, Provincias, Municipios y Territorios indígenas originarios campesinos” (Artículo 269).

“La autonomía de las Entidades Territoriales implica la elección directa de sus autoridades por las ciudadanas y los ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomo en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones” (Artículo 272).

“Las Entidades Territoriales no estarán subordinadas entre ellas y tendrán igual rango constitucional” (Artículo 276).

En consecuencia, las competencias de los Municipios están establecidas en los principios constitucionales, que contienen en sí mismos las bases del Régimen Municipal.

Ecuador. - La República del Ecuador es una nación unitaria descentralizada. La Constitución de 24 de julio de 2008, en lo que respecta la organización territorial del Estado, sigue la estela de Bolivia, configurando los **“Gobiernos Autónomos Descentralizados”**, que en este caso son: las Juntas Parroquiales rurales, los Concejos municipales, los Concejos metropolitanos, los Consejos provinciales y los Consejos regionales (Artículo 238).

Los Gobiernos Autónomos descentralizados **gozan de autonomía política, administrativa y financiera**. Se rigen por los principios de solidaridad, subsidiariedad, equidad interterritorial, integración y participación ciudadana.

Los denominados “cantones” son la base territorial del Gobierno autónomo municipal, que goza de autonomía para el ejercicio de sus competencias exclusivas, fijadas en la propia Constitución, alcanzando hasta 35 ámbitos materiales.

Chile. - La República de Chile, en la Constitución de 1980, es una nación unitaria que, a efectos del “Gobierno y Administración interna del Estado”, reconoce un cierto grado de autonomía a los municipios.

El Artículo 118 de la Constitución define así a los Municipios:

*“Las municipalidades son **corporaciones autónomas** de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna”.*

Conceptualización en la que se observa una clara influencia española y de la concepción municipalista del derecho constitucional francés.

Las competencias se difieren a una Ley orgánica constitucional.

Perú. - La Constitución Política del Perú, de 31 de diciembre de 1993, define a esta nación como un **“Estado democrático de derecho, uno e indivisible...” “Su Gobierno es unitario, representativo y descentralizado”**. El Capítulo XIV está dedicado a la **“Descentralización, las Regiones y las Municipalidades”**, y fue modificado por el Artículo único de la Ley 27680, de 7 de marzo de 2002. El territorio de la República se divide en regiones, departamentos, provincias y distritos, en los que se ejerce el gobierno unitario de manera descentralizada y desconcentrada. (Artículo 189).

Conforme al Artículo 194:

*“Las municipalidades provinciales y distritales son los órganos de gobierno local. Tienen **autonomía** política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia”.*

La propia Constitución fija las bases del sistema competencial, señalando atribuciones y determinando los recursos que corresponden a las mismas.

Uruguay. - Es una nación unitaria, con un nivel de descentralización que afecta a los Departamentos, con una Junta Departamental Autónoma y sus Intendentes. La Constitución de 1967, con sus sucesivas reformas, dedica la Sección XVI a regular el Gobierno y la Administración de los Departamentos. Permite además que poblaciones que no sean capitales de Departamento puedan constituir una Junta Local Autónoma, por tener más de 10.000 habitantes u ofrezcan interés nacional para el desarrollo del turismo.

En los extremos de la dicotomía centralismo-descentralización se encuentran **Paraguay y Colombia**, cuyos casos estudiamos detalladamente en la Segunda Parte de la obra.

Las naciones de Centroamérica y Caribe son unitarias y bastante centralizadas. Todas reconocen, no obstante, la autonomía municipal.

Costa Rica. - La Constitución de 1949, reformada por Ley 9605, de 24 de agosto de 2015, define a la nación como *“una República democrática, libre, independiente, multiétnica y pluricultural, cuya soberanía reside exclusivamente en la Nación”*. (Artículos 1 y 2).

El Título XII de la Constitución se titula **“El Régimen Municipal”**.

El Artículo 168 dice que *“Para los efectos de la Administración Pública, el territorio se divide en Provincias, éstas en Cantones y los Cantones en Distritos”*.

La organización básica del régimen municipal está conformada por los Cantones, cuyo gobierno corresponde a las Corporaciones Municipales.

“Las Corporaciones Municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un 10% de los ingresos calculados para el año económico correspondiente”.

La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados” (Artículo 170).²⁴⁹

La autonomía municipal se garantiza de alguna forma mediante la asignación de recursos proporcionales a las competencias, que son fijadas por Ley.

El Salvador. - El Salvador es una nación unitaria que, a efectos de la administración política, divide el territorio en Departamentos y Municipios. Estos últimos son los únicos receptores de descentralización política, que gozan de autonomía. Los Departamentos son una circunscripción territorial para el mejor ejercicio de las competencias de la Nación, a cuyo frente está un Gobernador nombrado por el Gobierno central.

La Constitución de 1983, actualizada, consagra la autonomía municipal en dos importantes Artículos: 203 y 204:

“Los Municipios serán autónomas en lo económico, en lo técnico y en lo administrativo, y se regirán por un Código Municipal, que sentará los principios generales para su organización, funcionamiento y el ejercicio de sus facultades autónomas...”

²⁴⁹ Redacción dada en la reforma de 3 de junio de 2001, operada por Ley 8106, de 3 de junio.

“La autonomía del Municipio comprende:

- 1º. Crear, modificar y suprimir tasas y contribuciones públicas para la realización de obras determinadas dentro de los límites que una ley general establezca.*
- 2º. Decretar su Presupuesto de Ingresos y Egresos.*
- 3º. -Gestionar libremente en las materias de su competencia.*
- 4º. Nombrar y remover a los funcionarios y empleados de sus dependencias.*
- 5º. Decretar las ordenanzas y reglamentos locales.*
- 6º. Elaborar sus tarifas de impuestos y las reformas a las mismas, para proponerlas como ley a la Asamblea Legislativa”.*

El Código Municipal de 1986 desarrolla estos postulados constitucionales, que, no obstante, constituyen por sí mismos una base del sistema competencial, similar a lo que ocurre en España.

Honduras. - La Constitución Política de la República de Honduras, de 11 de enero de 1982, actualizada por reformas en más de 20 ocasiones, define a la nación como unitaria y declara que *“la soberanía corresponde al pueblo, del que emanan todos los poderes del Estado”* (Artículo 2). El **Capítulo XI** se dedica a la descentralización territorial, bajo el título de **“Régimen departamental y municipal”**. El territorio nacional se divide en Departamentos y Municipios Autónomos, estos últimos administrados por cargos electos por el pueblo, de conformidad con la Ley (Artículo 294).

La Constitución hondureña atribuye la autonomía únicamente a los Municipios:²⁵⁰

*“En el ejercicio de sus funciones privativas y siempre que no contraríen las leyes, las Corporaciones Municipales **serán independientes de los Poderes del Estado**, responderán ante los Tribunales de justicia por los abusos que cometan individual o colectivamente, sin perjuicio de la responsabilidad administrativa”* (Artículo 298).

²⁵⁰ Los Departamentos, como ocurre en la República Dominicana, El Salvador y, en general, en todas las naciones centroamericanas y del Caribe, son circunscripciones territoriales para el desempeño desconcentrado y eficiente de las tareas del Gobierno de la Nación. Al frente está un Gobernador, que no es elegido sino nombrado por el Gobierno Central para que gestione las políticas nacionales.

La Constitución garantiza los ingresos municipales, pero no contiene un listado de materias competenciales. Esto se difiere, como en España, a la ley.

La **Ley de Municipalidades de Honduras. Dto. 134/90, reformado por Decreto 48/91**, nos ofrece esta definición de Municipio:

“El Municipio es una población o asociación de personas residentes en un término municipal, gobernado por una municipalidad, que ejerce y extiende su autoridad en su territorio y es la estructura básica territorial del Estado y cauce inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos” (Artículo 2).

En ella se observa la evidente influencia española.

Nicaragua. - La Constitución Política de la República de Nicaragua, de 9 de enero de 1987, reconoce la autonomía de los Municipios, que son la *“unidad base de la división político-administrativa del país”* (Artículo 176).

Los Municipios gozan de autonomía política, administrativa y financiera. Su Gobierno y Administración corresponden a las autoridades municipales. La autonomía no exime al Poder Ejecutivo de sus obligaciones para con los Municipios. Se establece la obligatoriedad de destinar un porcentaje suficiente del Presupuesto General de la República a los Municipios del país, que la ley distribuirá priorizando a los que tengan menos capacidad de ingresos.

La autonomía será regulada por la Ley de Municipios, que requerirá mayoría absoluta de los Diputados.

La **Ley de Municipios**, nº 40/1988, de 2 de julio, ofrece en sus Artículos 1, 2 y 3 una interesante conceptualización del Municipio y de su autonomía:

“El Municipio es la unidad base de la división político administrativa del país. Se organiza y funciona a través de la participación popular y la defensa de los intereses de sus habitantes y de la Nación. Son elementos esenciales del Municipio: el territorio, la población y el gobierno”.

“La autonomía municipal es un principio consignado en la Constitución Política de la República de Nicaragua para el ejercicio de la democracia, mediante la participación libre y directa del pueblo. Ésta se expresa en:

1) La elección directa de sus autoridades por el sufragio universal, directo, libre y secreto.

2) *La creación de unas estructuras administrativas y formas de funcionamiento en concordancia con la realidad de cada Municipio.*

3) *La capacidad de gestionar y disponer de sus recursos y en la existencia de un patrimonio propio, del cual tienen una libre disposición de acuerdo con la ley.*

4) *El ejercicio de las competencias que está Ley atribuye al Municipio, con el fin de satisfacer las necesidades de la población”.*

“Los Municipios son formas jurídicas de Derecho Público, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones”.

La configuración constitucional y legal de Municipios en Nicaragua es plenamente coincidente con la española. Se sustenta en los principios democrático, de participación y corporativo. El planteamiento de la autonomía es muy similar, y los elementos del Municipio idénticos en el fondo y en la forma.

Panamá. - La Constitución Política de la República de Panamá, de 1972, actualizada por diversos Actos Reformatorios (Enmiendas), define a la Nación y a su gobierno como *“Estado soberano e independiente. Su Gobierno es **unitario**, republicano y democrático”* (Artículo 1).

El régimen municipal está contemplado en el Capítulo 2º del Título VIII: Regímenes Municipal y Provincial.

“El Municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un Distrito.

La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local” (Artículo 232).

“Al Municipio, como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado, con gobierno propio, democrático y autónomo, le corresponde prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la ley; ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asigne la Constitución y la Ley” (Artículo 237).

La Constitución propugna la descentralización, que el Estado debe promover en base a los principios de *“autonomía, subsidiariedad, equidad, igualdad, sostenibilidad y eficacia y considerando las.... necesidades básicas de las municipalidades”.*

Panamá es una nación centralizada y desequilibrada en su estructura territorio, con un gran desarrollo del centro financiero de Panamá Ciudad y del área económica del Canal, frente a las atrasadas zonas rurales. La configuración del municipio y de su autonomía sobre el papel es correcta, por lo que habrá que esperar avances en el futuro. +en las Naciones unitarias de Centroamérica, la influencia española en el ámbito municipalista es muy importante, pesa a las diferencias en el modelo de organización territorial. Se fundamenta en el rol que España desempeñó en los procesos de paz y recuperación democrática de finales del siglo pasado, época en la que se gestaron la mayoría de las normas constitucionales y orgánico-municipales. en el estudio de los casos de **Guatemala** y **República Dominicana** confirmaremos estas apreciaciones generales.

3.2. El Gobierno Municipal.

3.2.1. *La organización política de los Gobiernos Municipales.*

En todas las repúblicas iberoamericanas rige el principio democrático, lo que significa que los gobernantes municipales son elegidos por sufragio universal, directo, libre y secreto de la comunidad vecinal.²⁵¹

Con escasísimas excepciones,²⁵² el Gobierno Municipal corresponde al Ayuntamiento, Cabildo o Concejo, que tiene dos órganos: uno deliberante, normativo y de control; y otro esencialmente ejecutivo. El primero órgano es colegiado, asambleario y está formado por un número variables de concejales, ediles o regidores. El segundo es unipersonal: Alcalde o equivalente.²⁵³ Esto es así con independencia del modelo general de organización político-territorial:

Bolivia. - *“El Gobierno Autónomo Municipal está constituido por un Concejo Municipal, con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa municipal en el ámbito de sus competencias; y por un órgano ejecutivo, presidido por la Alcaldía o el Alcalde”* (Artículo 293 de la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia).

²⁵¹ La última nación que implantó la elección por sufragio universal de los Alcaldes fue Costa Rica en el 2004.

²⁵² Las únicas excepciones significativas están en Argentina, debido a la interiorización del régimen municipal en las Provincias, que procede –como veíamos- de la Constitución de 1853. Resulta así un municipalismo variable, con diferentes formas de gobierno municipal. En la mayoría de las Provincias, el gobierno municipal corresponde a un Consejo deliberante y a un Intendente, es decir el modelo general. Pero en algunas, como Santa Fe, San Luis Neuquén o La Rioja, existe el “Gobierno por Comisión”; en otra, como Entre Ríos y Misiones, se gobierna por el sistema de “juntas de fomento”, y en Chaco y Corrientes mediante Consejo, que dirige un Presidente. Ver **VALENCIA CARMONA, Salvador.** - “Gobierno Local y Municipal Latinoamericano”. Biblioteca Jurídica Virtual del I.I.J. de la UNAM. México DF. 2005.

²⁵³ **Intendente** en Argentina, Chile y Uruguay; **Prefeito** en Brasil; **Síndico** en otros casos. La tendencia es a generalizar la denominación de Alcalde, por influencia española.

Brasil. - *“El Municipio se regirá por una ley orgánica, votada dos veces, con un intervalo mínimo de doce días y aprobada por dos tercios de los miembros de la **Cámara Municipal**, que la promulgará, atendiendo los principios establecidos en esta Constitución, en la Constitución del respectivo Estado y en los siguientes preceptos:*

*1.- La elección del **Prefecto**, Viceprefecto y de los **Vereadores (Concejales)** para un mandato de 4 años, mediante votación directa y simultánea, realizada en todo el Estado...”. (Artículo 29 de la Constitución Política de 1988).*

Chile. - *“La Administración Local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una Municipalidad, la que estará constituida por el Alcalde, que es su máxima autoridad, y por el Concejo” (Artículo 118 de la Constitución Política de Chile).*

Costa Rica. - *“El gobierno municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado **Concejo**, e integrado por los regidores que determine la Ley. Además, por un Alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular” (Artículo 12 del Código Municipal de Costa Rica).*

El Salvador. - *“Para el Gobierno Local, los departamentos se dividen en Municipios, que estarán regidos por Concejos, formados por un Alcalde, un Síndico y dos o más Regidores, cuyo número será proporcional a la población” (Artículo 202 de la Constitución de El Salvador).*

Perú. - **“Órganos del Gobierno Local**

Las Municipalidades provinciales y distritales, y los delegados conforme a ley, son los órganos de gobierno local...

Corresponden al Concejo las funciones normativas y fiscalizadores; y a la Alcaldía las funciones ejecutivas.

Los Alcaldes y regidores son elegidos por sufragio directo, por un periodo de cinco años. Pueden ser reelegidos. Su mandato es revocable pero inamovible. Gozan de la prerrogativa que señala la ley” (Artículo 191 de la Constitución del Perú).

Venezuela. - *“El Gobierno y administración del Municipio corresponderán al Alcalde o Alcaldesa, quien será también la primera autoridad civil. El Alcalde o Alcaldesa será elegido o elegida por un periodo de cuatro años por mayoría...”.*

“La función legislativa del Municipio corresponde al Concejo, integrado por concejales elegidos o concejalas elegidas en la forma establecida en esta Constitución...”

(Artículos 174 y 175 de la Constitución de la R.B. de Venezuela, 1999).

En general, tanto los integrantes del Concejo (síndicos, regidores, concejales...) como el Alcalde son elegidos directamente por los vecinos. Esto se ha relacionado con el sistema o modelo de separación de poderes, y algo ajeno a lo español. Algo de cierto existe. Pero no olvidemos que en España la Constitución de 1978 permite también esta opción. Y que, en el modelo de derecho continental francés y español, la doble condición del Alcalde ha llevado en ocasiones a una elección diferida popular. Así ocurre también en Portugal, con el Presidente de la Cámara Municipal, modelo “trasladado” a Brasil. La elección directa del Alcalde tiene incidencia en el régimen municipal, claro está. Por ejemplo, hace que figuras como la “moción de censura” o la “cuestión de confianza” no tengan vigencia en Iberoamérica. Pero lo más importante es analizar si existe una verdadera “división de poderes” o, más bien un sistema de colaboración y contrapeso entre los dos órganos.

Actualmente no existen “bloques”, sino una especie de continuum variable, que va desde los casos más extremos de “doble departamento”, hasta supuestos en los que el Alcalde preside en Concejo o Ayuntamiento Pleno, como en España, y existe una plena colaboración, en un modelo que denominamos “corporativo”. El modelo de “doble departamento” es dominante en el cono sur, pero con matices (Argentina, Brasil, Bolivia...). El modelo corporativo, típicamente español, es característico de México y la mayoría de Centroamérica.²⁵⁴ En sistemas intermedios o matizados se encuentran Chile, Ecuador, Colombia, Paraguay o República Dominicana.

Mi tesis es que, incluso en los sistemas o modelos considerados de “doble departamento”, existe colaboración, y la separación de funciones no es tan estricta como se dice.

Tomemos como ejemplo **Bolivia**.

En Bolivia existe “**separación administrativa de órganos**”, término, por cierto, más correcto que el de “doble departamento”. El Concejo tiene su propia administración. Igualmente existe un Presupuesto separado del Concejo. Es un modelo de “separación” y, sin embargo, existen relaciones de colaboración y cooperación entre los dos órganos, que evitan los efectos negativos de la estricta separación.

²⁵⁴ Por ejemplo, **HONDURAS**: “*Las facultades de administración general y representación legal de la Municipalidad corresponden al Alcalde Municipal*”. “*El Alcalde Municipal presidirá todas las sesiones, asambleas, reuniones y demás actos que realice la Corporación*”. “*El Alcalde es la máxima autoridad ejecutiva dentro del término municipal*”. (Artículos 43 y 44 de la Ley de Municipalidades de Honduras).

Por una parte, la ausencia temporal de Alcalde es suplida por un miembro del Concejo, conforme disponga la Carta Orgánica municipal (Artículo 286 de la Constitución de Bolivia). Por otra, el Concejo, a pesar de la letra de la Constitución, tiene funciones que no son normativas, sino de ejecución presupuestaria, de recursos humanos, contractuales, etc..., ejecutivas.

Si analizamos las principales atribuciones del Alcalde de La Paz (Bolivia), según establece y concreta su Carta Orgánica, veremos que son perfectamente asimilables a las del Alcalde español en el régimen de Municipios de gran población:

- ✓ Representar al Gobierno Municipal Autónomo.²⁵⁵
- ✓ Organizar, designar y dirigir el Gobierno Municipal.²⁵⁶
- ✓ Planificar, organizar, desempeñar, supervisar y evaluar las labores del órgano ejecutivo municipal.²⁵⁷
- ✓ Designar, provisionar y remover a los Secretarios y Delegados Municipales, de acuerdo con la ley.²⁵⁸
- ✓ Cumplir y hacer cumplir la Carta Orgánica Municipal. Promulgar las leyes y ordenanzas. Reglamentar el cumplimiento de las mismas.²⁵⁹
- ✓ Emitir y dictar normas municipales en el ámbito ejecutivo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Municipal.²⁶⁰
- ✓ Organizar la Guardia Municipal creada por Ley Municipal.²⁶¹
- ✓ Formular y elevar ante el Concejo Municipal, para su consideración y aprobación, la estructura orgánica del Órgano ejecutivo Municipal y los manuales de organización, funcionamiento y procedimientos.²⁶²

Una atribución del Alcalde en España no puede tener equivalente en Bolivia: *“Convocar y presidir las sesiones del Ayuntamiento Pleno y decidir los empates con voto de calidad”*. Prácticamente la única.

Por ello, aun es estos “modelos” más separados, la influencia española es muy notable.

²⁵⁵ Se corresponde exactamente con el Artículo 124.4.a) de la LBRL.

²⁵⁶ Prácticamente idéntico al Artículo 124.4.b) de la LBRL.

²⁵⁷ Viene a ser equivalente al 124.4.c) de la LBRL.

²⁵⁸ Similar al 124.4.e) de la LBRL:

²⁵⁹ En términos similares, el Artículo 124.4.f) de la LBRL.

²⁶⁰ Equivale al 124.4.g) de la LBRL.

²⁶¹ Gran similitud con el 124.4.j) de la LBRL.

²⁶² Similar al 124.4.k) de la LBRL.

3.2.2. Recursos humanos y gestión profesionalizada.

Las tareas que llevan a efecto las organizaciones públicas territoriales se encuadran en dos categorías de la actividad:²⁶³

- **Tareas directivas**, por ejemplo, la planificación estratégica, la priorización de objetivos y políticas públicas y la aprobación de normas.

- **Tareas ejecutivas**, por ejemplo, el desarrollo de la planificación, la ejecución de las políticas y la imposición efectiva de las normas.

La primera categoría de tareas ha de ser desempeñada por el nivel político de la organización, legitimado por la elección ciudadana. Las tareas de la segunda categoría deber ser desempeñadas por el aparato ejecutivo-gerencial o administración, legitimado por su “saber hacer”, por su **profesionalidad objetiva y neutral**.

En los municipios iberoamericanos, a uno y otro lado del Atlántico, suele producirse una excesiva concentración de tareas en los niveles políticos. En los pequeños municipios españoles, Alcalde y Concejales adoptan con demasiada frecuencia decisiones que corresponden a empleados públicos profesionales, y que deben adoptarse con criterios de profesionalidad. En las ciudades, a veces se produce otro fenómeno perverso: la existencia de personal no profesional que rodea a los cargos políticos, les aconseja susurrando al oído lo que les pueda gustar y gestiona sin profesionalidad asuntos que deben corresponder a los administradores profesionales.²⁶⁴ El vallado que pone coto a estas anomalías es la existencia en los municipios españoles de una estructura profesional estable y neutral, reclutada en base al mérito y la capacidad, que constituye un activo de gran valor en el municipalismo español. Punta de lanza de esa profesionalidad son los cuerpos de Secretarios, Interventores y Tesoreros, que tienen reservada una serie de funciones esenciales a desempeñar en todo municipio: fe pública, asesoramiento legal preceptivo; control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera; contabilidad, tesorería y recaudación. La reserva impide que, al menos, estas funciones esenciales estén preservadas de la “colonización” política.²⁶⁵ Pero en los municipios americanos, dada la debilidad de la función pública

²⁶³ Ver **MAYNTZ, Renate**. - *“Sociología de la Administración Pública”*. Alianza Editorial. Madrid, 1985.

²⁶⁴ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“La profesionalización de la gestión pública local”*, en Revista de Estudios Locales- CUNAL nº 152, extraordinario monográfico 2012 dedicado a “El municipio español en el bicentenario de su configuración constitucional: reformas estructurales y lucha contra la crisis”. Págs. 74-85.

²⁶⁵ Sobre la génesis histórica y el desempeño actual de los Funcionarios de Administración Local con habilitación nacional, ver: **ORDUÑA REBOLLO, Enrique/MERINO ESTRADA, Valentín** (Dirección y Coordinación). - *“Secretarios, Interventores y Tesoreros de la Administración Local: doscientos años de servicio a la ciudadanía”*. Ed. COSITAL. Madrid, 2012.

profesional, los responsables políticos ocupan el espacio de las tareas directivas profesionales, designando personas sin más mérito que la confianza político-partidista.

En los municipios de las repúblicas iberoamericanas, incluso el nivel ejecutivo profesional –no ya directivo– tampoco está libre de la invasión clientelar. Se trata de órganos, funciones y trabajadores cuyo objetivo principal es ejecutar las tareas administrativas y prestar los servicios públicos municipales.²⁶⁶ El nivel de profesionalización de la gestión es muy bajo, aunque **lo más preocupante es la ausencia de una función pública directiva profesional.**

Salvo la excepción relativa de Chile, las repúblicas iberoamericanas no disponen a nivel municipal de administradores profesionales cualificados e independientes, reclutados por mérito y capacidad. El problema debe situarse en un contexto nacional, ya que también existe un problema general de carrera funcionarial o servicio civil en las estructuras estatales y/o nacionales.

La carencia de una función pública profesionalizada en el municipalismo de las repúblicas iberoamericanas es uno de los problemas más serios a superar, y quizás el elemento diferencial más importante con la situación en España.

Mucho se ha escrito sobre la cuestión en las distintas naciones. Menos en España, pero sí se han formulado algunas propuestas interesantes y se trabaja en ello. Es éste un asunto en el que la influencia está más abierta, más en línea de futuro inmediato. No son pocas las iniciativas de reforma puestas en marcha, pero la cuestión es resistente. Existen problemas de fondo cultural y social. No es fácil poner coto al clientelismo, ni tampoco alterar los estatus que enraízan con las formas arcaicas de “generar empleo” en algunas sociedades.

En un trabajo publicado en 2006, que ya mencionamos, los profesores Castillo Blanco y Quesada Lumbreras²⁶⁷ proponían actuar sobre cuatro variables de carácter esencial para la profesionalización de la función pública local en América Latina:

- Crear el marco institucional y el consenso político-social adecuado para la implementación de las reformas en la gestión de recursos humanos, garantizando su permanencia en el tiempo.

²⁶⁶ VALENCIA CARMONA, Salvador. - *“Gobierno Local y Municipal...”*. Obra cit. pág. 681.

²⁶⁷ CASTILLO BLANCO, Federico A./QUESADA LUMBRERAS, Javier E.- *“La profesionalización de la función pública local en América Latina...”*. Obra cit. págs. 174, 175, 176 y 177.

- Fortalecer la dirección de recursos humanos de las municipalidades e incrementar la apuesta por la formación, como un factor estratégico para el desarrollo de la organización y de sus recursos humanos.

- Sensibilizar a los actores con incidencia y somatizar las propuestas: el proceso de implementación del servicio civil de carrera es un proceso cultural además de normativo.

- Diseñar un modelo de implementación de un sistema integral en el que se fortalezca la profesionalización del personal al servicio de los Gobiernos Locales”.

Son propuestas razonables en su conjunto, pero quiero destacar dos aspectos fundamentales de la primera y la tercera: el necesario consenso político, que ofrezca continuidad y persistencia para implementar el cambio; éste debe ser no sólo normativo, sino cultural. Por ello, debe trabajarse a nivel de cambios normativos, pero, sobre todo, en el tema del cumplimiento efectivo de las normas. Para ello es fundamental el consenso sostenido en el tiempo.

A partir de la experiencia española, considero que las claves para cambiar la situación son dos, aparentemente muy sencillas:

- Ingreso en la función pública por estricta oposición.
- Establecer funciones reservadas, centradas en las garantías del ejercicio del poder público.

Veamos un caso en **Bolivia**:

El Artículo 233 de la Constitución dice:

“Son servidoras y servidores públicos las personas que desempeñan funciones públicas. Las servidoras y servidores públicos forman parte de la carrera administrativa, excepto aquellas personas que desempeñan cargos electivos, las designadas y los designados y quiénes ejerzan funciones de libre nombramiento”.

En diversas naciones existe la dicotomía entre personal de carrera y personal de libre nombramiento. La corruptela está en ensanchar en la norma o por vía de lado el apartado de “libre nombramiento”, más allá de lo razonable y más.

Pues bien, ¡¡¡la **Ley de Función Pública Municipal** de Bolivia sitúa entre los empleados de libre nombramiento a los miembros de la Guardia Municipal!!

Veamos la regulación esencial de la Función Pública en **Venezuela**:

“La ley establecerá el Estatuto de la función pública mediante normas sobre el ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de las funcionarias o funcionarios de la Administración Pública y promoverá su incorporación a la seguridad social. La ley determinará las funciones y requisitos que deben cumplir las funcionarias públicas y los funcionarios públicos para ejercer sus cargos”.

“Los cargos de la Administración Pública son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción; los contratados y contratadas; los obreros y obreras al servicio de la Administración Pública y los demás que determine la ley. El ingreso de los funcionarios públicos y las funcionarias públicas a los cargos de carrera será por concurso público, fundado en principios de honestidad, idoneidad y eficiencia...” (Artículos 144 y 146 de la Constitución de Venezuela 1999).

Las excepciones convertidas en regla general y antepuesta para el ingreso en base a la “honestidad, idoneidad y eficiencia”, el lugar del mérito y capacidad..., son la base de la desprofesionalización y el sustento de una Administración clientelar.

El desdén hacia la meritocracia, en buena medida propagado por sectores doctrinales de la “nueva gestión pública” es discutible en Europa, pero en Iberoamérica es terrible, porque no se puede combatir una función pública burocrática, de rango weberiano, que no existe. No propongo repetir errores. Se puede y se debe aprender de las experiencias y evitar rigideces. Pero no se puede favorecer la desprofesionalización.

La reserva de funciones y el ingreso riguroso son la clave. Podremos confirmar esta aseveración y proponer medidas inmediatas y adecuadas tras el análisis de casos sobre la función pública local en las naciones estudiadas en la Segunda Parte de este trabajo.

3.2.3 La participación ciudadana.

El buen gobierno local exige la práctica del “gobierno abierto”, que es mucho más que open data.²⁶⁸ Gobierno abierto es el que practica la transparencia e involucra a los ciudadanos en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.²⁶⁹ Los gobiernos locales deben facilitar la participación del ciudadano corriente, individualmente considerado, en el proceso de formación y desarrollo de las políticas públicas. A partir

²⁶⁸ MERINO ESTRADA, Valentín. - “Buen Gobierno Local”, en Revista de Estudios Locales-CUNAL nº 167, 2014, pág. 19.

²⁶⁹ RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín. - “Innovación y Gobiernos Locales...”. Obra cit., pág.113.

del open data y de la transparencia, con el apoyo técnico de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, es posible dialogar con el ciudadano, conocer sus preferencias y/o expectativas e involucrarle en las decisiones y en la posterior evaluación de los procesos de políticas públicas.²⁷⁰ Éste es el sentido actual de la participación ciudadana, como elemento clave del gobierno local.

La participación ciudadana está recogida en la práctica totalidad de leyes orgánicas y Códigos municipales iberoamericanos. Algunas establecen y regulan apenas una o dos figuras participativas, mientras que otras contienen una relación, generalmente asistemática, de formas participativas, tanto orgánicas como funcionales.

Entre las primeras, la Ley Orgánica de Régimen Municipal de **Ecuador** destaca por la figura del **Cabildo Ampliado**. La Ley Orgánica de Municipalidades del **Perú** establece formas de participación orgánica como las **Juntas de Vecinos** y los **Comités Comunales**. Estos últimos, conforme al Artículo 86 de la Ley, tienen las siguientes funciones:

- a) Asesorar y apoyar en forma permanente a la municipalidad, presentando proyectos y recomendaciones;
- b) Promover y coordinar el apoyo de la población en la ejecución de actividades municipales;
- c) Evaluar y supervisar la adecuada prestación de los servicios municipales;
- d) Colaborar en la formulación de planes y proyectos;
- e) Apoyar a la municipalidad en el cumplimiento de las disposiciones emanadas del Concejo Municipal;
- f) Proponer medidas, normas y procedimientos que agilicen la Administración Local;
- g) Promover la participación de la población en las acciones de desarrollo local.

La Ley de Municipios de **Nicaragua** desarrolla la participación “efectiva” del pueblo en los denominados Cabildos Municipales.²⁷¹

Entre las segundas, encontramos a la **República Dominicana** y a **El Salvador**, cuya Ley, en su Artículo 116, dice que **son mecanismos de participación ciudadana los siguientes**:

²⁷⁰ **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“La participación del ciudadano en las políticas municipales...”*. Obra cit., pág. 401.

²⁷¹ El órgano asambleario representativo de gobierno se denomina **Concejo Municipal**.

- a) Sesiones Públicas del Concejo;
- b) Cabildo Abierto;
- c) Consulta Popular;
- d) Consulta vecinal sectorial;
- e) Plan de Inversión participativo;
- f) Comités de desarrollo local;
- g) Consejos de Seguridad Ciudadana;
- h) Presupuestos de Inversión Participativa;
- i) Otras que el Consejo Municipal estime convenientes.

Analizando el conjunto de instrumentos o figuras participativas, podemos establecer el siguiente panel indicativo:

Participación Orgánica:

- Sesiones abiertas del Cabildo.
- Asambleas o Juntas Vecinales.
- Comités comunales o de participación y seguimiento.
- Consejos Consultivos de municipio, de barrio, de políticas sectoriales, de desarrollo económico-social...

Participación Funcional:

- Referéndum municipal.
- Plebiscito.
- Iniciativa Popular.
- Consultas populares.
- Cabildos Abiertos y Audiencias Públicas.
- Presupuestos participativos.

Estas últimas dos figuras participativas centrarán nuestra atención, por distintos motivos.

Los Cabildos Abiertos constituyen una reminiscencia de la etapa colonial, aunque, evidentemente, tienen naturaleza diferente. En primer lugar, debemos distinguir dos figuras próximas: “**Sesiones Abiertas del Cabildo**” y “Cabildos Abiertos”. Los

primeros son una figura de carácter orgánico, similar a la que existe en España, conocida como “participación ciudadana en el Pleno Municipal”. El Concejo Municipal acuerda que, a la vista de la naturaleza de los asuntos a tratar, conviene escuchar la opinión de los vecinos. Éstos son llamados a asistir a la sesión, y tendrán voz, pero no voto. Es una forma de participación orgánica porque integra a los vecinos, a nivel consultivo, en el proceso de toma de decisiones del órgano de gobierno. **Los Cabildos Abiertos son asambleas informativas**, prácticamente idénticas a la figura española de la Audiencia Pública, denominación que también se adopta en algunos países iberoamericanos, como Paraguay. El Concejo convoca a los vecinos para informar, recabar su opinión y pedir –en su caso- su colaboración. No constituye órgano y su función es la de informar y ser informados de la opinión ciudadana. El inconveniente que tiene, cuando se hace a nivel ciudad, es la escasa participación, en relación con el número de afectados por las políticas, y su monopolización por las organizaciones vecinales, como las Audiencias Públicas en España.

La figura del **Cabildo Ampliado ecuatoriano**, a pesar del nombre, nada tiene que ver con los actuales Cabildos Abiertos. Es un Consejo Consultivo: *“corresponde al Cabildo Ampliado emitir dictámenes sobre los asuntos que, por su extraordinario interés o por preocupar de modo especial a los vecinos, les sean sometidos a su consideración por el Concejo, y formular las recomendaciones que considere adecuadas al progreso y engrandecimiento del cantón y al beneficio del vecindario”* (Artículo 136 de la LORM). Su composición está tasada: concejales; diputados nacionales por la provincia; exalcaldes; representantes vecinales... En todo caso, tiene cierta similitud con los Cabildos Abiertos restringidos coloniales, en cuanto está formado por “notables”. Pero su función es consultiva. Prácticamente idéntico al Consejo Social de la Ciudad español, o al Consejo Económico y Social Municipal de la República Dominicana.

La institución de los Presupuestos Participativos es muy interesante y tiene un origen netamente iberoamericano. A través del Presupuesto Participativo, los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones acerca de una parte del Presupuesto municipal. Ciudadanos, funcionarios públicos y autoridades locales trabajan conjuntamente para definir proyectos de inversión y prioridades de servicios públicos.²⁷²

²⁷² Sobre conceptualización y metodología de Presupuestos participativos, ver:

- **VILLASANTE, Tomás/GARRIDO, Francisco Javier.** - *“Metodología y Presupuestos Participativos”*. IEPALA, Madrid, 2000.
- **ALGUACIL, Julio.** - *“Presupuesto Participativo”*. EUNOMIA nº 6, marzo-agosto 2014, págs... 204-210.

Los Presupuestos Participativos no están contemplados ni regulados como mecanismo de participación ciudadana en la legislación básica española, aunque tienen ya una trayectoria de unos veinte años de aplicación en algunos municipios, y actualmente están muy extendidos. **Es una institución participativa que recibimos de Iberoamérica.** El origen está en la ciudad de **Porto Alegre** (Río Grande del Sur), en **Brasil**, donde se implantaron por primera vez en 1989. Según datos publicados por CGLU, procedentes de las evaluaciones del propio Gobierno de la Ciudad, en 1990 participaron apenas 1.000 ciudadanos, pasando en el 2004 a más de 15.000 y calculándose que, a través de las asociaciones y organizaciones intermedias que participan, el número de personas involucradas superaban ya ese año las 100.000. Entre un 15 y un 25% del Presupuesto se asigna con este sistema participativo. El “modelo de Porto Alegre” ha sido controvertido entre los analistas,²⁷³ pero lo que es indiscutible es que su expansión fue enorme. En sus orígenes nació sin regulación y sin cobertura normativa. Hoy está regulado, y de manera pormenorizada, en diversas leyes de las repúblicas iberoamericanas, destacando la de República Dominicana, a la que nos referiremos con detalla en el Capítulo correspondiente de la Segunda Parte.

A partir de este año 2018, el Ayuntamiento de Porto Alegre ha puesto en marcha sus primeros **Presupuestos participativos digitales**, con la plataforma “Porto Alegre Participa”, basada en el software libre desarrollado por el Ayuntamiento de Madrid “Consul”, en el que se basa “Decide Madrid”, y que es utilizado por numerosos Ayuntamientos españoles y europeos. Un acontecimiento fundamental, que pone al día el mecanismo de los presupuestos participativos, que tiene ya casi treinta años de experiencia. **Revela el fruto de una colaboración intermunicipal iberoamericana de gran valor en el proceso de influencia mutua que vamos analizando.** Madrid se fortalece con el conocimiento y la experiencia acumulada de Porto Alegre, y ésta moderniza su sistema con el apoyo de la capital de España.²⁷⁴

- **AYALA SÁNCHEZ, Alfonso/HERNÁNDEZ POLANCO, Juan Ramón.** - *“Los Presupuestos Participativos. Una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”*. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones de la UNAM, México D.F., 2014.

- **BRISEÑO BECERRA, Carlos Alberto (Coordinador).** - *“Presupuestos Participativos: herramienta para la democracia”*. (Estudios del Presupuesto Participativo en Brasil, Chile, España y México). Ed. Congreso del Estado de Jalisco. Guadalajara (México), 2011.

²⁷³ Ver:

- **GENRO, Tarso/DE SOUZA, Ubirato.** - *“El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre”*. SERBAL, 2000. (Tarso Genro fue Alcalde de Porto Alegre).

- **RENDÓN CORONA, Armando.** - *“Porto Alegre, un modelo de Presupuesto Participativo”*. POLIS 04. Volumen 1. UAM (Iztapalapa), México, 2004, págs. 9-36.

- **GOLDSMITH, William/VAINER, Carlos.** - *“Presupuestos participativos y políticas de poder en Porto Alegre”*. EURE, vol. XXVII, nº 82, diciembre 2001.

²⁷⁴ El compromiso de colaboración se formalizó en noviembre de 2017.

La participación ciudadana en las repúblicas iberoamericanas tiene una regulación “muy clásica”. Su carencia más acusada es la falta de incorporación de nuevas figuras, más flexibles y dinámicas, que permitan participar al ciudadano individualmente considerado a través del uso de las TICs. El Artículo 70.3 de la LBRL española apunta en este sentido. En la práctica, ejemplos como el de Porto Alegre-Madrid marcan el camino a seguir.

3.3. El sistema competencial.

El sistema competencial de los Municipios se articula en torno a tres vectores: los asuntos públicos encomendados o **materias** de la competencia municipal; las **potestades** que la ley les confiere para ordenar y gestionar esos asuntos públicos y la suficiencia de los recursos asignados para llevar a efecto esa gestión, a la que denominaremos **suficiencia financiera**.

La fortaleza del sistema depende del adecuado equilibrio entre estos tres vectores.²⁷⁵

3.3.1. *Las materias de competencia municipal.*

Algunas repúblicas iberoamericanas optan por determinar las materias de competencia municipal en la propia Constitución nacional, mientras que otras, tras reconocer la autonomía municipal, remiten a la ley o código municipal la fijación de los concretos ámbitos de competencia municipal. Existen también posiciones intermedias, que fijan en la Constitución los criterios o los ámbitos generales y remiten a la legislación su concreción y especificación.

Las naciones federales, que tienen una organización político-territorial similar a España, optan en general por definir el ámbito competencial en la propia constitución federal. Así se hace en el artículo 115 de la Constitución mexicana y se hace en las más novedosas de Brasil y Venezuela, que no siguen el modelo español. Tampoco corresponde al modelo español el caso de Argentina, que –como decíamos-, sigue desde 1853 un criterio constitucional de interiorización prácticamente total del régimen municipal en la Provincia (estados federados).

Brasil. - El Artículo 30 de la Constitución Política de la República Federativa de Brasil, titulado “**Compete a los Municipios**”, fija las bases del sistema competencial. Otorga a los municipios potestad normativa (“*legislar sobre asuntos de interés local*” y “*suplementar la legislación federal y estatal en lo que cupiese*”); tributaria y financiera

²⁷⁵ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “*El sistema competencial de las Entidades Locales*”. Revista de Estudios Locales CUNAL. Nº extra 2005, págs. 41-52.

(“establecer y recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos...”)
y de autoorganización (“crear, organizar y suprimir distritos, observando la legislación
estatal”). De otro, enumera los ámbitos de competencia material municipal:

*“• organizar y prestar, directamente o bajo el régimen de concesión
o licencia, los servicios públicos de interés local, incluido el de transporte
colectivo, que tiene carácter esencial.*

*• Mantener, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del
Estado, programas de educación preescolar y de enseñanza básica.*

*• Prestar, con la cooperación técnica y financiera de la Unión y del
Estado, los servicios de atención a la salud de la población.*

*• Promover, dentro de lo posible, la adecuada ordenación territorial,
mediante la planificación y control del uso, de la parcelación y de la
ocupación del suelo urbano.*

*• Promover la protección del patrimonio histórico-cultural local,
observando la legislación y la acción finalizadora federal y estatal”.*

Estas disposiciones constitucionales están bien construidas, especialmente en
lo que compete a los grandes servicios de educación y sanidad, aplicando el principio
de proximidad, acompañado del de capacidad, por lo que se dispone la asistencia
técnica y financiera de los Estados y de la Federación (Unión) para suplir las carencias
de recursos humanos, técnicos y financieros de muchos municipios.

Brasil es la nación federal más equilibrada y con un nivel de administración
aceptable.

Venezuela. - El Artículo 178 de la Constitución de la República Bolivariana de
Venezuela 1999 dispone:

*“Es de la competencia del Municipio el gobierno y administración de
sus intereses y la gestión de las materias que le asigne esta Constitución y
las leyes nacionales, en cuanto concierne a la vida local, en especial la
ordenación y promoción del desarrollo económico y social, la dotación y
prestación de los servicios públicos domiciliarios, la aplicación de la política
referente a la materia inquilinaria con criterios de equidad, justicia y
contenido de interés social, de conformidad con la delegación prevista en la
ley que rige la materia, la promoción de la participación, y el mejoramiento,
en general, de las condiciones de vida de la comunidad, en las siguientes
áreas:*

1. Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público.²⁷⁶

2. Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros y pasajeras.²⁷⁷

3. Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales.

4. Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil.

5. Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal.²⁷⁸

6. Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios.²⁷⁹

7. Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de **policía municipal**, conforme a la legislación nacional aplicable.

8. Las demás que le atribuyan esta Constitución y la ley...”

Aunque estructuradas de forma diferente, este amplio conjunto de materias competenciales coincide notablemente con las que recoge en España la LRBRL.

Bolivia. - El Estado plurinacional de Bolivia no se dice federal, pero está inmerso en un difícil proceso de descentralización político-territorial, que guarda similitud con el vivido en España a finales del siglo XX. La Constitución Política, en su Artículo 302,

²⁷⁶ Precepto confuso, que mezcla muchas cosas diferentes. Destacar la **competencia en materia de vivienda social** (Artículo 25.2.a) de la LRBRL española).

²⁷⁷ Similar en el fondo al Artículo 25.2.g) de la LRBRL

²⁷⁸ Identificado con el Artículo 25.2.j) de la LRBRL española, con una redacción más amplia y detallada de “servicios sociales”.

²⁷⁹ Similitud con los Artículos 25.2.c) y k) de la LRBRL.

enumera las “*competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos*”, en una lista nada menos que de 43 epígrafes. Se mezclan materias con potestades, e incluso facultades o derechos.

Ateniéndome a lo que son verdaderas materias, y en un análisis comparado con las reconocidas en España, tenemos las siguientes:

- ♦ Elaboración de Planes de Ordenamiento territorial y uso de suelos... Desarrollo urbano.

- ♦ Promoción y conservación del patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico....²⁸⁰

- ♦ Medio ambiente..., patrimonio natural municipal. Áreas protegidas.... Aseo urbano, manejo y tratamiento de residuos sólidos.²⁸¹

- ♦ Alumbrado público.

- ♦ Energías renovables...

- ♦ Caminos vecinales; infraestructuras y obras municipales. Áridos y agregados...

- ♦ Transporte urbano; registro de propiedad automática; ordenamiento y educación vial; control del tránsito urbano.²⁸²

- ♦ Equipamientos recreativos públicos.

- ♦ Publicidad y propaganda urbanas.

- ♦ Control de alimentos y bebidas para el consumo humano y animal.²⁸³

- ♦ Protección del consumidor.

- ♦ Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para la niñez y adolescencia, mujeres, adulto mayor y personas con discapacidad.

- ♦ Políticas de turismo local.

- ♦ Deporte en el ámbito de su jurisdicción.

- ♦ Promoción de la cultura y actividades artísticas.²⁸⁴

²⁸⁰ Coincidencia con el Artículo 25.2.a) de la LBRL española, pero destacando la ausencia de “vivienda de protección pública”.

²⁸¹ Coincidencia con el Artículo 25.2.b) de la LBRL, pero incidiendo en el medio natural.

²⁸² Coincidencia en lo esencial con el Artículo 25.2.g) de la LBRL.

²⁸³ Materia que, hasta la reforma del 2013, en España constituía un Servicio Mínimo Obligatorio, y desapareció.

²⁸⁴ Identidad con el Artículo 25.2.m) de la LBRL española.

- ♦ Centros de investigación; archivos; bibliotecas; museos, hemerotecas...²⁸⁵
- ♦ Constituir y reglamentar la Guardia Municipal, para coadyuvar al cumplimiento, ejercicio y ejecución de sus competencias, así como el cumplimiento de las normas municipales y de sus resoluciones emitidas.²⁸⁶
- ♦ Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
- ♦ Proyectos de infraestructura productiva.
- ♦ Sistemas de microrriego...
- ♦ Planificación del desarrollo municipal, en concordancia con la planificación departamental y nacional.
- ♦ Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de hidrocarburos en el territorio municipal, en asociación con las entidades nacionales del sector.²⁸⁷

El ámbito material competencial de Bolivia es muy similar al español, con las siguientes apreciaciones y matices:

- a) En materia de urbanismo, medio ambiente, infraestructuras y servicios urbanos:

Llama la atención la ausencia en Bolivia de políticas de promoción local de vivienda social. No está especificado el ciclo del agua, con la enorme importancia que tiene. Se entiende incluido en “servicios básicos” y así es. Pero estaría bien una referencia explícita, dado que existe dejación municipal en manos de las comunidades rurales y, a veces, una cierta “privatización”.

- b) En servicios prestacionales:

Existe una notable coincidencia. En general, en Bolivia es más abierta la enunciación, lo que permite una competencia amplia de servicios sociales..., aunque luego la realidad es muy distinta, por falta de capacidad y de financiación.

- c) En materia de seguridad ciudadana:

Las referencias de la Constitución boliviana son escasas. La Policía Municipal parece limitada al rol de hacer cumplir las normas administrativas. Pero nada en esta

²⁸⁵ Especifica algunas infraestructuras culturales, completando el apartado anterior.

²⁸⁶ En principio, puede relacionarse con el Artículo 25.2.f), pero con matices.

²⁸⁷ Amplias competencias en el ámbito de la promoción económica y del empleo.

definición constitucional impide que evolucione hacia una Policía Comunitaria o de proximidad. El modelo español puede ser un referente.

d) En materia de promoción económica y de fomento del empleo:

En esta materia ocurre lo contrario. En España no tenemos competencia específica. En Bolivia está muy bien, al menos sobre el papel.

En **Paraguay**, la Constitución reconoce materias competenciales a los Municipios, lo mismo que en **Colombia**, aunque muchas, como veremos, sin desarrollo legal.

En una situación intermedia se encuentra **Perú**.

La Constitución de la República del Perú, de forma similar a Brasil, dispone en su Artículo 195 aquello para lo que los gobiernos locales **son competentes**. Mezcla potestades, facultades y materias. Menciona algunas, que deberán ser desarrolladas por ley. Son éstas:

- ♦ Planificar el desarrollo urbano y rural de sus circunscripciones, incluyendo las zonificaciones; urbanismo y acondicionamiento territorial.

- ♦ Fomentar la competitividad, las innovaciones y el financiamiento para la ejecución de proyectos y obras de infraestructura local.

- ♦ Desarrollar y regular actividades y/o servicios en materia de educación, salud, vivienda, saneamiento, medio ambiente, sustentabilidad de los recursos naturales, transporte colectivo, circulación y tránsito, turismo, conservación de monumentos arqueológicos e históricos, cultura, recreación y deporte, **conforme a ley**.

Sienta las bases del sistema competencial. La lista de materias comprende urbanismo, servicios urbanos ambientales y otros.... Faltan referencias a seguridad ciudadana. Por lo demás, muy similares a las de la LBRL española.

Las repúblicas de Centroamérica y Caribe, en esta cuestión –como en tantas otras-, siguen el modelo español. La Constitución remite a la ley la fijación del ámbito competencial, aunque en algunas ocasiones fija pautas o menciona alguna materia preferente.

Costa Rica. - *“La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las Corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados”*. (Artículo 170 de la Constitución Política de la República de Costa Rica).

El Salvador. - Según dispone el Artículo 204 de la Constitución, la autonomía del Municipio comprende, entre otras cuestiones, la de *“gestionar libremente las*

materias de su competencia”, que establecerá la ley. Pero el Artículo 206 se refiere a *“los planes de desarrollo local”*, que deben aprobarse por el Consejo Municipal.

Nicaragua. - El Artículo 177 de la Constitución Política de la Nación dispone que la Ley establece las competencias municipales. Pero, en todo caso, ***“los gobiernos municipales tienen competencia en las materias que incidan en el desarrollo socio-económico de su circunscripción”***.

Honduras. - La Constitución no fija competencias, pero sí establece que ***“el desarrollo económico y social de los municipios debe formar parte de los Programas de Desarrollo Nacional”***. (Artículo 299 C.H.).

La Ley de Municipalidades, en su Artículo 13 (reformado por Acto 48/91), dispone que éstas tienen las siguientes “atribuciones”:

1. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo del municipio.
2. Control y regulación del desarrollo urbano, uso y administración de las tierras municipales, ensanchamiento del perímetro de las ciudades y el mejoramiento de las poblaciones de conformidad con lo prescrito en la Ley.²⁸⁸
3. Ornato, aseo e higiene municipal.
4. Construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración.
5. Construcción y mantenimiento de vías públicas²⁸⁹ por sí o en colaboración con otras entidades.
6. Construcción y administración de cementerios, mercados, rastros y procesadoras de carne, municipales.²⁹⁰
7. Protección de la ecología, del medio ambiente y promoción de la reforestación.²⁹¹
8. Mantenimiento, limpieza y control sobre las vías públicas urbanas, aceras, parques y playas que incluyen su ordenamiento, ocupación, señalamiento vial urbano, terminales de transporte urbano e interurbano.
9. Fomento y regulación de la actividad comercial, industrial, de servicios y otros.

²⁸⁸ Similitud con el Artículo 25.2.a) de la LBRL española.

²⁸⁹ Cierta aproximación al Artículo 25.2.d) de la LBRL española.

²⁹⁰ Se corresponde con los apartados k) e i) del Artículo 25.2 de la LBRL.

²⁹¹ Se relaciona con el Artículo 25.2.b) de la LBRL española, pero con una inclinación hacia el medio natural.

10. Control y regulación de espectáculos y de establecimientos de diversión pública, incluyendo restaurantes, bares, clubes nocturnos, expendios de aguardiente y similares.

11. Suscripción de convenios con el Gobierno Central y con otras entidades descentralizadas con las cuales concurra en la explotación de los recursos, en los que figuren las áreas de explotación de los recursos ..., reforestación, protección del medio ambiente

12. Promoción del turismo, la cultura, la recreación, la educación y el deporte.²⁹²

13. Creación y mantenimiento de cuerpos de bomberos.

14. Prestación de los servicios públicos locales, y mediante convenio, los servicios prestados por el Estado o instituciones autónomas, cuando convenga a la municipalidad.

15. Celebración de contratos de construcción, mantenimiento o administración de los servicios públicos u obras locales con otras entidades públicas o privadas, conforme a la ley....²⁹³

16. Coordinación e implantación de las medidas y acciones higiénicas que tiendan a asegurar y a preservar la salud y bienestar general de la población, en lo que al efecto señala el Código de Salud.²⁹⁴

17. Gestión, construcción y mantenimiento de los sistemas de electrificación del municipio, en colaboración con la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE).

18. Coordinación de sus programas de desarrollo con los planes de desarrollo nacionales.

Vemos igualmente un cierto paralelismo con el contenido material de las competencias municipales en España, con algunas cuestiones llamativas: En materia de infraestructuras y control de actividades, las atribuciones son amplias y claras. No aparecen competencias en vivienda social. Insistencia en la planificación y la promoción del desarrollo local. Ambigüedad en los servicios prestacionales. Escasísimas competencias en el ámbito de la seguridad ciudadana. No aparece la Policía o Guardia municipal.

²⁹² Comprende varios apartados del Artículo 25.2 de la LBRL: h), l), m), n).

²⁹³ No es una materia competencial.

²⁹⁴ Equivalente al Artículo 25.2.j) de la LBRL.

En el conjunto de las naciones, existen algunas constantes que nos permitirán obtener conclusiones tras el estudio detallado de casos en la siguiente parte.

3.3.2. Las potestades.

Las potestades son importantes en el sistema competencial porque **hacen que las competencias sean plenas**, y no sólo ejecutivas o de gestión. En el caso de los gobiernos autónomos, las potestades no son originarias, pero sí propias, conferidas directamente por la Constitución y las leyes. El conjunto de potestades que le son conferidas a un Ente autónomo determinan su posición y relevancia en el sistema político-administrativo.

Las más importantes potestades son atribuidas a los Municipios iberoamericanos por la propia **Constitución**, que aporta las bases del sistema competencial, o por las **Leyes municipales**. Existe alguna carencia, que destacaremos.

La potestad normativa. Está reconocida, y con carácter amplio y profundo.

La importancia que se concede en las Constituciones y leyes de las repúblicas iberoamericanas a la potestad normativa municipal es una constante desde los tiempos de la América hispana. La aprobación de sus Ordenanzas era función esencial del régimen de Cabildos. Una fuerte tradición que se ha mantenido.

La potestad de autoorganización. También está reconocida, con carácter general. Se concede importancia a la norma interna de autoorganización, denominada Carta Municipal y equivalente a nuestro Reglamento Orgánico propio. Por ejemplo, en Bolivia la Carta Orgánica Municipal (Artículo 302.I.1 de la Constitución) es –al menos sobre el papel-, un potente instrumento para desarrollar la autonomía municipal.

La potestad de programación o planificación está reconocida en las distintas Constituciones y/o leyes municipales con carácter amplio y a veces de forma reiterada. Sirva como ejemplo de lo que digo la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia, en los apartados 23 y 42 del Artículo 302.I.

La potestad tributaria y financiera está reconocida en todas las naciones, pero con variantes muy importantes. Mientras que en muchas la potestad tributaria es plena, ya que pueden aprobar sus tributos, incluidos los impuestos creados por ley, desarrollando por ordenanza los elementos que ésta les permite, en otras los impuestos municipales son establecidos por ley de forma completa y los municipios sólo tienen capacidad de “propuesta”.

En el primero de los supuestos tenemos a **Brasil**, nación federal cuya Constitución, en su Artículo 30.3, dispone que *“compete a los Municipios establecer y*

recaudar los tributos de su competencia, así como aplicar sus ingresos, sin perjuicio de la obligatoriedad de rendir cuentas y publicar balances dentro de los plazos fijados en la ley”. También **Panamá**, pequeña nación unitaria, cuya Constitución Política dispone en su Artículo 242 que “es función del Concejo Municipal la aprobación o la eliminación de impuestos, contribuciones, derechos y tasas, conforme a la ley”.

En el segundo supuesto están **México y la mayoría de las naciones centroamericanas**. El “modelo mexicano”, establecido en el parágrafo IV del Artículo 115 de la Constitución, es objeto de estudio detallado en el Capítulo correspondiente de la Parte Segunda. En esencia, consiste en que las municipalidades “proponen” sus Ordenanzas fiscales, y éstas son aprobadas por el legislativo del Estado federado correspondiente. Este “modelo” se sigue, entre otras, en **Honduras y Costa Rica**. Así, el Código Municipal de esta última nación dispone: “la municipalidad acordará sus respectivos presupuestos, propondrá sus tributos a la Asamblea Legislativa y fijará las tasas y precios de los servicios municipales” (Artículo 68). “Los tributos municipales estarán en vigencia, previa aprobación legislativa, una vez publicados en la Gaceta” (Artículo 72). Las municipalidades “proponen”, pero es la Asamblea Legislativa la que aprueba las “ordenanzas” fiscales municipales. Una limitación grave de la potestad tributaria.

La potestad sancionadora está recogida en todos los regímenes municipales. En algunos, con gran amplitud, ya que disponen de “justicia municipal” de faltas.

La potestad expropiatoria no está reconocida en todas. En general, el modelo es el mismo que en España, pero en algunas naciones la potestad expropiatoria no se reconoce a las Administraciones territoriales, sino sólo a la Nación, a la Administración del Estado. En estos casos, el municipio es “beneficiario” y tiene que acudir al gobierno central para que expropie. Otra limitación grave.

Pero, quizás, la más extendida de las carencias es la que afecta a la **ejecución forzosa**. En muchas naciones, los municipios, para ejecutar sus actos y para la recaudación ejecutiva, tienen que acudir a la vía judicial, ya que no disponen del poder de ejecución forzosa. Ésta es una limitación importantísima, que se produce desde **Bolivia** hasta **Costa Rica**. Así, en esta última, por ejemplo, el Artículo 70 del Código Municipal dispone: “las deudas por tributos municipales constituirán hipoteca legal proferente sobre los respectivos inmuebles”, y el Artículo 71: “Las certificaciones de los contadores o auditores municipales relativas a deudas por tributos municipales constituirán título ejecutivo y en el **proceso judicial correspondiente** sólo podrán oponerse las excepciones de pago o prescripción”. Encontramos pues, unas ciertas

preferencias o poderes otorgados a la Hacienda municipal, pero no potestad de ejecución forzosa propia. Siempre a los tribunales: “*el cobro judicial ejecutivo*”, como lo denomina el Código Municipal de **El Salvador** en su Artículo 64.

3.3.3. La suficiencia financiera.

Los recursos de las municipalidades están fijados en la propia Constitución o en las Leyes orgánicas municipales, según las naciones.

En algunos casos, la Constitución fija los ingresos que corresponden a los municipios de forma sintética, y luego las leyes los desarrollan. Así, por ejemplo, la República del Ecuador, cuyo Artículo 232 de su Constitución Política dice que: “*los recursos para el funcionamiento de los organismos del gobierno seccional autónomo estarán conformados por:*

1.- Las rentas generadas por Ordenanzas propias.

2.- Las transferencias y participaciones que les correspondan. Estas asignaciones a los organismos del régimen seccional autónomo no podrán ser inferiores al 15% de los ingresos corrientes totales del Presupuesto del Gobierno central.

3.- Los recursos que perciban y los que les asigne la ley.

4.- Los recursos que reciban en virtud de la transferencia de competencias”.

En otros casos, la propia Constitución fija los ingresos con detalle, haciendo referencia a figuras tributarias concretas y otras precisiones. Tal es el caso del Artículo 179 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, que dispone que los municipios tendrán los siguientes ingresos:

“1. Los procedentes de su patrimonio, incluso el producto de sus ejidos y bienes.

2. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución; los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos, propaganda y publicidad comercial y la contribución especial sobre plusvalías de las propiedades, generadas por cambios de uso o de intensidad de

*aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística.*²⁹⁵

3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales, la participación en la contribución por mejoras y otras ramas tributarias nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos.

*4. Los derivados del situado constitucional y otras transferencias o subvenciones nacionales o estatales.*²⁹⁶

5. El producto de las multas y sanciones en el ámbito de sus competencias y demás que les sean atribuidas.

6. Las demás que determine la ley”.

En otras naciones, más o menos descentralizadas, es la Ley Orgánica o el Código Municipal el que fija los recursos municipales. A veces sintética y claramente, como en el Artículo 74 de la Ley Orgánica de Municipalidades del Perú:

“Constituyen rentas de las Municipalidades:

*a) Los frutos y productos de sus bienes.*²⁹⁷

b) Los rendimientos de las empresas que constituyan y de aquéllas en las que intervengan.

c) Los impuestos creados a su favor y aquéllos en que participen.

d) Los arbitrios, tasas, derechos y multas municipales.

e) Las subvenciones y donaciones que reciban; y

f) Los recursos que se les transfieran para la atención de los servicios públicos descentralizados.

g) El monto que corresponda por los servicios comunes que presta la municipalidad.

h) Las transferencias del Tesoro Público.

²⁹⁵ Este apartado, dejando de lado su farragosa redacción, tiene mucha similitud con el Artículo 2.1.b) del T.R. de las Haciendas Locales español, al recoger las tasas y los impuestos. Estos últimos vienen –con matices- a ser los mismos. Se añaden más, que tienen una naturaleza más propia de tasa. En el apartado siguiente, se añade la contribución rústica, completando el impuesto sobre la propiedad inmueble.

²⁹⁶ Es idéntico en el fondo al Artículo 2.1.c) del TRHL español., ya que las aportaciones o participaciones en ingresos “estadales” se corresponden con la participación en los ingresos de las Comunidades Autónomas.

²⁹⁷ Referencia a ingresos patrimoniales, equivalente al Artículo 2.1.a) del TRHL en España.

i) El pago de las multas que impone”.

Otras veces, de forma más detallada, incluso prolija. Tal es el caso del **Artículo 63 del Código Municipal de El Salvador**, que fija como ingresos de los municipios los siguientes:

“1. El producto de los impuestos, tasas y contribuciones municipales,²⁹⁸

2. El producto de las penas o sanciones pecuniarias de toda índole impuestas por la autoridad municipal competente, así como el de aquellas penas o sanciones que se liquiden con destino al municipio de conformidad a otras leyes. Igualmente los recargos e intereses que perciban conforme a esas leyes, ordenanzas o reglamentos,²⁹⁹

3. Los intereses producidos por cualquier clase de crédito municipal y recargos que se impongan.

4. El producto de la administración de los servicios públicos municipales,³⁰⁰

5. Las rentas de todo género que el municipio obtenga de las instituciones municipales autónomas y de las empresas mercantiles en que participe o que sean de su propiedad;

6. Los dividendos o utilidades que le correspondan por las acciones o aportes que tengan en sociedad de cualquier género;

7. Las subvenciones, donaciones y legados que reciban;

8. El producto de los contratos que celebren;

9. Los frutos civiles de los bienes municipales, o que se obtengan con ocasión de otros ingresos municipales, así como los intereses y premios devengados por las cantidades de dinero consignadas en calidad de depósitos;

²⁹⁸ Equivalente al Artículo 2.1.b) del TRHL en España.

²⁹⁹ Equivalente al Artículo 2.1.g) del TRHL en España.

³⁰⁰ Hace referencia a precios públicos (Artículo 2.2.e) del TRHL en España y similares.

10. *El aporte proveniente del fondo para el desarrollo económico y social de los municipios, establecido en el inciso tercero del artículo 207 de la Constitución,*³⁰¹ *en la forma y cuantía que fije la ley;*

11. *Las contribuciones y derechos especiales previstos en otras leyes;*

12. *El producto de los empréstitos, préstamos y demás operaciones de crédito que obtenga,*³⁰²

13. *El precio de la venta de los bienes muebles e inmuebles municipales que efectúe;*

14. *Los aportes especiales o extraordinarios que les acuerden organismos estatales o autónomos;*

15. *Cualquier otra que determinen las leyes, reglamentos u ordenanzas”.*

A la vista está que **los recursos que establece el ordenamiento jurídico son variados, completos y –en principio- pudieran ser suficientes. Son, en esencia, los mismos que en España:**

- Patrimoniales y otros de derecho privado.
- Tributos: impuestos, tasas y contribuciones.
- Transferencias procedentes del Estado o de los Estados federados.
- Precios públicos.
- Multas.
- Subvenciones.
- El producto de las operaciones de crédito.

En dos países –El Salvador y la República Dominicana-, los impuestos que gravan la propiedad de bienes inmuebles no son municipales. Pero, en general, la estructura de los impuestos es casi la misma que en España, estando concentrada en tres principales: el impuesto predial, o de bienes inmuebles; el de rodaje, o sobre

³⁰¹ “Para garantizar el desarrollo y la autonomía económica de los municipios, se creará un **Fondo para el desarrollo económico y social de los mismos**. Una ley establecerá el monto de ese fondo y los mecanismos para su uso”.

³⁰² Plenamente coincidente con el Artículo 2.1.f) del TRHL español.

vehículos a motor; y los que recaen sobre actividades económicas. También se contemplan impuestos de plusvalías y otros menores.

Sin embargo, **la realidad en muchas naciones es que los municipios son absolutamente dependientes de las transferencias. Apenas tienen recursos propios tributarios reales y efectivos.**

Las diferencias son muy notables. En naciones con una autonomía relativamente potente, una cierta cultura tributaria o un municipalismo fuerte, el peso de los ingresos propios es importante. Es el caso de Chile, donde suponen un 63% del total de ingresos; Perú, con un 43%; Colombia, con un 41%; o Ecuador, con el 34%. En las naciones más centralistas y con un municipalismo débil, el porcentaje es muy reducido: en Bolivia, el 11%; en Honduras, el 11'5%; en El Salvador, el 13% y en México el 18%. En una situación intermedia están Guatemala, con el 25%; Paraguay, con el 33% y Brasil, con el 20%. Este último es ciertamente anormal, pues la participación de los municipios en el gasto público total es buena y existe un equilibrio territorial entre la Nación, los Estados y los Municipios. Sin embargo, la capacidad fiscal de muchas municipalidades es escasa.

Analizando **las causas** de esta baja producción de los ingresos propios, tenemos que apuntar en primer lugar a las **limitaciones de la potestad tributaria** que señalábamos en el anterior apartado. No es casualidad que los niveles más bajos se sitúen en México y algunas naciones centroamericanas que padecen el problema. Es una cuestión de principios y, a la vez, eminentemente práctica: urge una reforma legal en estos Estados, que permita a los municipios aprobar sus propias Ordenanzas fiscales.

En El Salvador y República Dominicana resulta necesario que se atribuya a los municipios el impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Por lo demás, como la estructura presupuestaria es, en general, correcta, **lo que falla es la gestión recaudatoria**, otra de las causas fundamentales del problema.

Se dice que en Iberoamérica los gobiernos locales actúan con “pereza fiscal” y prefieren vivir de las transferencias. Como dice Martínez-Vázquez, estas afirmaciones no tienen en cuenta la baja rentabilidad de las actividades económicas, ni los niveles de pobreza en muchos términos municipales de Iberoamérica. Confunden el mero resultado de la recaudación con el esfuerzo para lograrlo.³⁰³ Un primer problema, importante, es la carencia de bases tributarias completas y fiables. En muchas zonas

³⁰³ **MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge.** - “*América Latina*” en el II Informe Gold de la CGLU: “La financiación de los Gobiernos Locales: desafíos del siglo XXI”. CGLU-CIVITAS. Pamplona, 2011, pág. 141.

rurales y urbanas o periurbanas, el número de viviendas registradas o catastradas es muy bajo. Lo mismo ocurre con los locales de negocios, en zonas en las que abunda la economía sumergida o informal. A pesar de los avances logrados en los últimos años, las carencias en estos aspectos son enormes. Hacia el año 2000, trabajando sobre una Norma de buena gobernanza municipal de México, me sorprendió que un indicador de buen nivel fuera “tener registradas el 80% de las viviendas o más”. Desde España es muy difícil de entender que eso sea “excelencia”. ¿Cómo serán los niveles bajos? Es la realidad iberoamericana. El esfuerzo para conseguir buenas bases tributarias y adecuados padrones al cobro debe ser objeto de una dedicación prioritaria. Luego viene todo lo demás..., y en eso, en todo el proceso, las experiencias españolas sobre gestión recaudatoria y fomento de una cultura tributaria avanzada, pueden ser de mucha utilidad.

En muchas naciones, la fuente principal de ingresos está constituida por las transferencias que los municipios reciben del Gobierno central o, en su caso, de los gobiernos federados. No es infrecuente que la Constitución o la ley municipal fijen un porcentaje del Presupuesto nacional de ingresos que deberá obligatoriamente transferirse a las municipalidades. Se conoce como **“el asignado municipal”**. Lo veíamos en el caso de Ecuador (el 15%) y, entre otros, lo encontramos en Costa Rica, Guatemala y República Dominicana (el 10%). En la primera, el Artículo 170 de la Constitución Política dice: *“En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente”*.

Aunque a veces no se cumple de forma efectiva, como veremos en el caso de la República Dominicana, **la existencia del asignado municipal es positiva**. En primer lugar, porque sirve para financiar servicios universales, como sanidad o educación, en la medida en que las municipalidades participan en su prestación y, por ello, constituyen un derecho de los ciudadanos. En segundo lugar, porque estimula las reivindicaciones y, por ello, el auge del municipalismo, en beneficio de la ciudadanía.

El problema suele situarse en **los criterios de reparto**, que no suelen favorecer suficientemente la equidad ni la eficiencia. Lo veremos detalladamente en el caso de Guatemala en el Capítulo correspondiente de la Segunda Parte.

Los criterios deberían buscar el reequilibrio territorial y favorecer a los municipios con más pobreza y mayor dispersión de la población. Además, deberían estimular el esfuerzo fiscal, ponderando como variable no la recaudación, sino el esfuerzo relativo de las municipalidades para incrementar sus ingresos propios. En este sentido, el

Artículo 124.1.b) del TRHL español puede constituir una referencia interesante. Si las transferencias estimulan de alguna forma el esfuerzo por incrementar los ingresos propios, tendrán un valor adicional y estaremos en el buen camino para fortalecer la hacienda autónoma municipal.

3.4. El asociacionismo municipal.

3.4.1. Mancomunidades de Municipios.

En el régimen municipal español, las mancomunidades son la genuina expresión del derecho de los municipios a asociarse para la prestación conjunta de servicios de su competencia. Las mancomunidades son una creación voluntaria, propia y exclusiva de los municipios interesados. Esto las distingue de otras figuras de integración municipal para la cooperación, como pueden ser los consorcios, áreas metropolitanas o los convenios. Las mancomunidades se crean para prestar servicios y realizar obras. En esto se diferencian de las Asociaciones de municipios, que sí son voluntarias y fruto del derecho de asociación, pero en otro plano muy distinto, el de la defensa de los intereses comunes.³⁰⁴

La **Ley de la Mancomunidad Municipal del Perú**³⁰⁵ nos ofrece una buena definición de Mancomunidad: *“...el acuerdo voluntario de dos o más municipalidades, colindantes o no, que se unen para la prestación conjunta de servicios y la ejecución de obras, promoviendo el desarrollo local, la participación ciudadana y el mejoramiento de la calidad de los servicios a los ciudadanos”*.³⁰⁶

La **Mancomunidad de municipios**, en cuanto asociación voluntaria para la ejecución de obras o la prestación de servicios de forma conjunta, **está reconocida con carácter general en las repúblicas iberoamericanas**, aunque en algunos casos se utilice la denominación de Asociación u otras, lo que no debe llevar a confusión.

En muchos casos, la figura de la Mancomunidad de Municipios está recogida en la propia Constitución Política de las naciones: En el Artículo 115 de la Constitución de los **Estados Unidos Mexicanos**, que establece un principio de libertad asociativa municipal, lo que permite una gran flexibilidad de fórmulas asociativas para mejorar la prestación de servicios. En el Artículo 302 de la Constitución del Estado Plurinacional de **Bolivia**, que considera “competencia” exclusiva de los gobiernos municipales

³⁰⁴ **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Nuevos enfoques en la gestión de los servicios públicos locales”*. Ed. CEMCI, nº 103 de “Temas de Administración Local”. Granada, 2018, pág. 117.

³⁰⁵ **Ley Nº 27972, de 29 de mayo de 2007**, modificada por Ley Nº 29341, de 4 de abril de 2009. Por Decreto Supremo Nº 046-2010-PCM, de 10 de abril, se aprobó el Reglamento de desarrollo de esta Ley.

³⁰⁶ Existe una identidad casi total con el **Artículo 44 de la LBRL española** y, por tanto, la conceptualización de las mancomunidades es la misma.

autónomos “*suscribir convenios de asociación o mancomunidad con otros municipios*”. En el Artículo 171.2 de la Constitución de la **República de Paraguay**, con una referencia expresa al derecho de asociación de los municipios. En el Artículo 229 de la Constitución de la República Bolivariana de **Venezuela** 1999, que dice: “*Los Municipios podrán asociarse en Mancomunidades o acordar entre sí o con los demás entes públicos territoriales, la creación de modalidades asociativas integubernamentales, para fines de interés público relativos a materias de su competencia*”.

En otras, las mancomunidades aparecen reguladas a nivel de Código o Ley Orgánica Municipal, detalladamente y con notable influencia española, como veremos en Guatemala o República Dominicana. Algunas naciones tienen incluso una Ley de Mancomunidades de Municipios, como veíamos en el caso de Perú.

El reconocimiento y regulación de la figura es, en general, bueno, pero de la normativa a la realidad media una gran distancia. Es muy necesario promover el desarrollo efectivo de las mancomunidades para la prestación de servicios en Iberoamérica. Por razones distintas en alguna medida de las españolas, pero igualmente importantes.³⁰⁷

En Iberoamérica existen más de 16.000 entidades municipales. en cada nación, el número de municipios no es excesivo, ya que –como vimos–, la Planta municipal es más razonable que en España. Pero existen grandes diferencias de tamaño y de capacidad. Son muchísimos los municipios que presentan problemas estructurales y carencias para prestar eficientemente los servicios básicos. Una forma efectiva de nivelar las capacidades municipales es fomentar la cooperación entre municipios, estimulando a éstos a asociarse entre sí para sumar capacidad real de prestación de servicios. Unas mancomunidades fuertes permitirían a los Gobiernos Locales apoyarse mutuamente, gestionar conjuntamente servicios y emprender programas o proyectos de desarrollo local.³⁰⁸

En algunas naciones, las mancomunidades, como asociaciones de municipios, tienen carácter privado, por lo que es necesario reconocerlas personalidad jurídica pública y dotarlas de las correspondientes potestades. En Perú, la Ley de la Mancomunidad Municipal originaria, del 2007, otorgaba a las mancomunidades una naturaliza jurídica privada, conforme a las normas del Código Civil. Esto generaba importantes problemas, entre otros las limitaciones a las municipalidades mancomunadas para transferir recursos públicos a una entidad “privada”. En el año

³⁰⁷ **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “*la Intermunicipalidad en América...*”. Obra cit., págs.42-54.

³⁰⁸ **MARTÍNEZ VÁZQUEZ; Jorge.** - “*América Latina en ...*”. Obra cit., pág. 142.

2010 se modificó la Ley para establecer el carácter de entidad pública de las mancomunidades. En otras naciones, aunque las mancomunidades están configuradas con personalidad jurídica pública, apenas se les reconocen potestades, y están muy lejos de disponer de aquéllas que corresponden a las entidades territoriales en su país. El modelo del Artículo 4.3 de la LBRL española constituye un ejemplo a seguir, con todos los matices que cada situación requiera.

El otro gran reto en Iberoamérica es el de reconducir o encauzar a las mancomunidades hacia la efectiva prestación de servicios a la ciudadanía y, muy especialmente, hacia los servicios básicos esenciales. A este respecto, el rol que desempeñan las mancomunidades en España para facilitar la efectiva prestación de los Servicios Mínimos Obligatorios constituye un referente a estudiar y aplicar en Iberoamérica, de forma coherente y creativa.

Es **Perú** la nación que presenta el promedio poblacional municipal más bajo entre las repúblicas iberoamericanas. Quizás por ello **existe una especial preocupación por las mancomunidades** y otros mecanismos de integración municipal.

En el XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en Lima (Perú) los días 24, 25 y 26 de mayo de 2010, el profesor Friz Burga decía al respecto:

“El impulso de las Mancomunidades Municipales en el ordenamiento territorial peruano es muy relevante por las siguientes consideraciones:

- a) Por la capacidad que tienen las Mancomunidades Municipales de agrupar a las municipalidades pequeñas, con pocos recursos y escasas capacidades de ejecución.*
- b) Por ser un mecanismo institucional que puede enfrentar con éxito problemas tales como la escasez de recursos financieros, la falta de personal capacitado y la escasa dimensión territorial.*
- c) Es un mecanismo que permite lograr economías de escala.*
- d) Es un mecanismo importante de integración municipal para la ejecución de proyectos y para la prestación de servicios.*
- e) Podría constituirse en una etapa previa —o que promueva— la agrupación territorial local.*
- f) También podría constituirse en un mecanismo alternativo de integración municipal frente a la ausencia de una fusión*

*política de circunscripciones territoriales locales, no obstante los incentivos reconocidos a la fusión de distritos en la legislación vigente”.*³⁰⁹

Reproduzco y hago más estas interesantes reflexiones porque, aunque referidas al Perú, son plenamente válidas para toda Iberoamérica. Al menos las cuatro primeras. La sexta, que bien pudiera estar hecha pensando en España, quizás en varias repúblicas iberoamericanas no tenga sentido.

El fomento de las mancomunidades y de otras formas similares de intermunicipalidad es un factor clave para el municipalismo iberoamericano.

3.4.2. Asociaciones para la defensa de intereses.

El segundo ámbito en el que se manifiesta el derecho de asociación de los municipios está constituido por las “Asociaciones para la defensa de intereses”, perfectamente definidas en la Disposición Adicional Quinta de la LBRL española:

“Las Entidades Locales pueden constituir asociaciones para la protección y promoción de sus intereses comunes, a las que se aplicará su normativa específica y, en lo no previsto en ella, la legislación del Estado en materia de asociaciones”.

Estas Asociaciones tienen presencia en todos los regímenes municipales de las repúblicas iberoamericanas. En general, responden a la misma naturaleza jurídica: asociaciones privadas, de naturaleza civil y sin ánimo de lucro, que –no obstante- tienen algún nivel de reconocimiento institucional como interlocutores de los gobiernos nacionales o estatales. Muy similar a lo que ocurre en España, cuyo modelo tuvo una notable influencia en la génesis de estas Asociaciones en la década de los ochenta del siglo pasado. Sin embargo, existen excepciones, como en el caso de la República Dominicana, que estudiamos en el Capítulo correspondiente, o en la República del Ecuador.

En esta última nación, la **Ley Orgánica de Régimen Municipal del Ecuador**, en su Título XII, “Organismos de Asistencia y Cooperación”, crea y regula la **“Asociación de Municipalidades Ecuatorianas”**:

*“Establécese, con carácter permanente, la Asociación de Municipalidades Ecuatorianas, de la cual **serán socias todas las Municipalidades del país**. La Asociación será una persona jurídica*

³⁰⁹ **FRIZ BURGA, Johnny Z.-** “La problemática y las particularidades de derecho institucional de las Mancomunidades...”. Obra cit., pág. 127.

autónoma de derecho público, con patrimonio propio y tendrá su sede en la Capital de la República”

(Artículo 540).

*“La Asociación tendrá como **finalidades primordiales**:*

- a) Velar porque se preserve la autonomía municipal.*
- b) Promover el progreso de los municipios.*
- c) Representar los intereses comunes de las municipalidades.*
- d) Propender al perfeccionamiento del Gobierno municipal.*
- e) Cooperar con el gobierno central en el estudio y preparación de planes y programas que redunden en beneficio de los intereses municipales.*
- f) Participar en certámenes internacionales en los cuales se vaya a tratar asuntos relacionados con la vida municipal o con problemas locales”.*

(Artículo 541).

Tiene una naturaleza jurídica muy distinta, ya que es persona jurídica pública de carácter institucional para la cooperación intermunicipal y **no se** fundamenta en el derecho de asociación. Pero, sin embargo, sus fines son prácticamente idénticos a los que las demás asociaciones nacionales recogen en sus Estatutos, que en síntesis son:

- Defensa y puesta en valor de la Autonomía municipal.
- Representación de los intereses comunes de los municipios en todos los ámbitos.
- Mejoramiento de la calidad de los gobiernos municipales y de su fortalecimiento institucional.

Las Asociaciones municipalistas más representativas de cada país están, en general, integradas o asociadas en la **Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones de Gobierno Locales – FLACMA**, que se define a sí misma como “*asociación internacional de naturaleza civil, de derecho privado, sin ánimo de lucro y sin distribución de lucro entre asociados y directivos, con finalidades sociales y públicas, constituida por gobiernos locales, regionales y asociaciones de gobiernos locales de América Latina y el Caribe*”. FLACMA actúa como sección iberoamericana de

la Organización Mundial de Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), y sus objetivos son:

- I. Servir como representante de los municipios, las asociaciones y los gobiernos locales de América Latina y el Caribe.
- II. Profundizar la descentralización en la región de manera responsable y sostenible, con gobiernos locales autónomos fuertes y democráticos.
- III. Contribuir al fortalecimiento de la gobernanza territorial, del desarrollo sostenible y del bienestar de los ciudadanos de la región.
- IV. Promover la integración latinoamericana, fomentando la unidad y la cooperación entre sus miembros y la solidaridad internacional.
- V. Ser fuente de información, capacitación, inteligencia e innovación, y una facilitadora de intercambio de experiencias en lo que concierne a los gobiernos locales de la región.
- VI. Fortalecer la articulación del movimiento municipal de América Latina y el Caribe, con organizaciones regionales, internacionales y de otras regiones.

Entre las asociaciones miembros de FLACMA están las siguientes de ámbito nacional y general:

- Federación Argentina de Municipios –FAM- Argentina.
- Asociación de Municipios de Bolivia –AMB- Bolivia.
- Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia- FAM- Bolivia.
- Confederación Nacional de Municipios –CNM- Brasil.
- Asociación Chilena de Municipalidades –ACHM- Chile.
- Federación Colombiana de Municipios –FCM- Colombia.
- Unión Nacional de Gobiernos Locales –UNGL- Costa Rica.
- Asociación de Municipalidades Ecuatorianas –AME- Ecuador.
- Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador – COMURES- El Salvador.
- Asociación de Municipalidades de Honduras –ANHON- Honduras.
- Federación Nacional de Municipios de México –FENAMM- México.

- Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal –OPACI- Paraguay.
- Asociación de Municipalidades del Perú –AMPE- Perú.
- Federación Dominicana de Municipios –FEDOMU- República Dominicana.
- Liga Municipal Dominicana – República Dominicana.
- Asociación de Alcaldes de Puerto Rico –Puerto Rico.
- Congreso de Intendentes – Uruguay.

Existen diferencias muy notables, pero, en general, las Asociaciones para la defensa de intereses desarrollan una positiva labor, tanto en el ámbito de la negociación y la presión a los gobiernos centrales en defensa de los intereses municipales, como en el de la capacitación y el fortalecimiento de los propios gobiernos locales, en muchos casos con el apoyo de cooperación internacional. Es importante reconocer y fortalecer el papel de las Asociaciones. Pero también hemos de poner de manifiesto el que parece ser el principal problema al que se enfrenta el asociacionismo municipalista: la fragmentación y proliferación de asociaciones. No nos referimos a las que en los Estados federados o complejos se crean en espacios territoriales autónomos, ya que vienen a constituir federaciones. **La fortaleza se resquebraja cuando se crean asociaciones diversas en función de afinidades políticas**, lo que está ocurriendo en algunas naciones en los últimos años. Un referente interesante ofrece una vez más el caso español, donde la Federación Española de Municipios y Provincias ha conseguido, a pesar de las dificultades que ofrece el contexto político español, mantenerse como única Asociación representativa a nivel del Estado.

SEGUNDA PARTE:
ESTUDIO DE CASOS

CAPÍTULO PRIMERO:

LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

1. EL MUNICIPIO

1.1. Configuración constitucional y legal.

*“Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización administrativa el **municipio libre**, conforme a las **bases siguientes**:*

I.- Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los Ayuntamientos tendrán facultad para aprobar de acuerdo con las leyes en materia municipal de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares, y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

III.- Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

.....

IV.- Los municipios administrarán libremente su hacienda....

V.- Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, estarán facultados para.....”

(Artículo 115 de la Constitución Política de los E.U. Mexicanos de 1917).

He aquí un breve pero significativo resumen del famoso Artículo 115 de la Constitución mexicana, que configura al municipio como entidad “libre”,³¹⁰ bajo los principios democrático, de personificación y corporativo; le dota de un mínimo de competencias (materias y potestades) y afirma “*la libre administración de su hacienda*”, es decir la autonomía financiera. El principio democrático está claramente expresado en el apartado primero, al garantizar que el gobierno municipal es elegido por sufragio ciudadano directo. El principio de personificación, en el apartado segundo, que destaca la personalidad jurídica para actuar bajo la propia responsabilidad en el manejo de sus recursos y para el cumplimiento de fines propios.

El principio corporativo se infiere de la conceptualización del municipio como unidad “base” territorial de cada Estado federado, para administrar los asuntos propios de las colectividades primarias, todos los asuntos de la cotidianidad. **El Artículo 115 de la Constitución garantiza un mínimo de competencias:** en el apartado tercero, las materias; y en el segundo y quinto, las potestades (normativa, de ordenación del territorio, etc.), con independencia del Estado federado al que pertenezcan. También trata de asegurar de alguna forma la suficiencia financiera, poniendo límites a la intervención legislativa de los Estados federados y protegiendo los ingresos y recursos municipales, si bien en este supuesto **la autonomía financiera es más débil.**

Los Estados Unidos Mexicanos es una República federal, “*compuesta de estados libres y soberanos en toda lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental*”. La soberanía nacional reside en el pueblo mexicano, que la ejerce por medio de los poderes de la Unión y de los de los Estados..., que “*en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal*”, es decir de la Constitución federal. A pesar de esa referencia a la soberanía, los Estados están sometidos a las disposiciones de la Constitución federal, que define la distribución de poderes entre la federación y los estados. **La Constitución federal impone a los Estados una división territorial basada en el municipio y sólo en él**, ya que no permite “*autoridad intermedia alguna*”

³¹⁰ Desde la revolución mexicana se utiliza este bello y antiguo término para destacar la autonomía del municipio. A la “libertad municipal” se refería Alexis de Tocqueville en “La Democracia en América”, con una definición insuperable de lo que hoy entendemos por autonomía. Las Constituciones estatales más modernas utilizan el término autonomía. Así, por ejemplo, la de Baja California, reformada en 2015: “*El municipio es la institución de carácter autónomo*”. La Ley de Régimen Municipal de este Estado dice: “*Los municipios de Baja California gozan de autonomía plena para gobernar y administrar los asuntos propios de la comunidad*”.

entre éste y el gobierno del Estado. **En México, pues, existen tres unidades político-jurídicas: la federación, los estados y los municipios.**³¹¹

La Constitución federal dedica a los municipios un solo Artículo, el 115. Por lo demás, son las Constituciones de los Estados federados y las leyes de Régimen Local de los mismos las que regulan la institución municipal. Se produce, pues, una interiorización del régimen municipal en los Estados, que en Europa identificaríamos con el modelo alemán. Pero esta interiorización es relativa, ya que el Artículo 115 es muy extenso y contiene unas auténticas bases constitucionales del régimen local.³¹² Si comparamos con España, veremos que existe una similitud clara en cuanto a la existencia de tres niveles de gobierno. Los municipios dependen de las leyes, tanto federales como de los Estados o Comunidades Autónomas. En España, la Constitución es muy parca en su regulación del nivel municipal y no establece sus competencias. Tenemos una ley de bases. En México no existe una ley básica común. Se aplican las de los Estados. Pero las “bases” están en el propio Artículo 115 de la Constitución, con lo que ello supone de garantía.

En México existen 2.456 municipios, incluidas las 16 Demarcaciones en que se divide la Ciudad de México (antes D.F.). La media poblacional es de 52.000 habitantes. Muy alta. Multiplica por diez a la española. Existen diferencias grandes de tamaño, pero en general no existen los municipios muy pequeños. El reparto numérico de municipios entre las 32 entidades federativas (31 Estados y Ciudad de México) es muy desigual. El Estado de Oaxaca es singular, ya que tiene 570 municipios, duplicando con creces al siguiente, Puebla, que tiene 217 y, junto con Veracruz –con 212- se sitúa en un tramo alto. En un tramo medio se sitúan Estados como Jalisco, con 125; Michoacán de Ocampo con 123; Chiapas, con 118, o Yucatán, con 106. En el tramo bajo se sitúan Estados con menos de 20 municipios, siendo los que menos tienen los dos Baja California, con 5 municipios cada uno.

La creación y supresión de municipios es competencia exclusiva de los Estados federados. Todos establecen un procedimiento muy complejo y exigente para autorizar la creación de un nuevo municipio. Pero no es frecuente que exijan un mínimo de

³¹¹ Ver **HERRERA TORRES, Hugo Amador/ LECO TOMÁS, Casimiro.** - *“Los gobiernos municipales en México: perspectivas y desafíos”*. En INCEPTUM nº 3, julio-diciembre 2017.

³¹² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente fue publicada en el D.D.F. el 5 de febrero de 1917. Es una Constitución flexible, que se modifica mediante “Reformas” (las “enmiendas” de EEUU) aprobadas por una mayoría de 2/3 del Congreso. El Artículo 115 ha sido objeto de 14 reformas: 1928, 1933, 1943, 1947, 1953, 1976, 1977, 1983, 1987, 1999, 2001, 2008, 2009 y 2014. Las más importantes fueron las de 1993 y 1999, que abrieron camino a la concepción de los tres niveles de gobierno y a la consideración del municipio como un auténtico “gobierno”, y no sólo “administración”.

población. Los estados que lo exigen, como el de Jalisco, utilizan la cifra de 20.000 habitantes.

Las diferencias de capacidad estructural para el ejercicio de sus competencias son mayores y más importantes que las de tamaño poblacional. **En México, los municipios tienen escasa capacidad financiera propia y una excesiva dependencia de los gobiernos estatales.** Esto les hace muy vulnerables a la mayor o menos riqueza y potencia económica del Estado de pertenencia. Las legislaciones de régimen local son similares, pero los recursos muy diferentes entre unos estados y otros, lo que repercute fuertemente en los municipios.

1.2. El gobierno municipal.

El gobierno del municipio mexicano corresponde al Ayuntamiento, integrado por un Presidente Municipal³¹³ y el número de regidores y síndicos que la ley determine. El número de munícipes se fija por la ley de régimen municipal o por la ley electoral de cada Estado federado. Existen diferencias entre sus respectivas regulaciones, pero con algunos elementos comunes:

➤ **El mandato de tres años**, y sin posibilidad de reelección. Esto es común, pues lo fija el Artículo 115 de la Constitución:

“Las Constituciones de los Estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los Ayuntamientos no sea superior a tres años”.

El mandato de tres años es un verdadero problema, que contribuye a la debilidad del municipalismo mexicano. Ya en España el mandato de cuatro es corto y dificulta el desarrollo efectivo de las políticas; imaginemos con tres, sin reelección y sin estructuras profesionalizadas estables. Está pendiente una reforma, parece que “inminente”, que establecería un mandato de cinco años, cifra bastante adecuada.

➤ **El número de regidores se fija en función de tramos de población**, como en España. Varía en cada Estado, pero, en términos generales, es notablemente más bajo que en España.

➤ **La fórmula electoral es mixta, mayoritaria y proporcional.** Varía en cada Estado, pero, en general, domina el sistema mayoritario, de forma que quien gana se

³¹³ El Presidente Municipal es el Alcalde español. Este término también se emplea coloquialmente. La Ley de Régimen Municipal de Baja California utiliza la doble terminología: “*El Presidente Municipal, en su calidad de **Alcalde de la Comuna**, es el órgano ejecutivo del Ayuntamiento*” (Artículo 7.I).

asegura la mayoría del número legal. La fórmula proporcional suele ser menor y atribuida por restos, para dar representación minoritaria a las candidaturas que superen un umbral mínimo del 3 o el 5%.

El sistema asegura la mayoría estable en detrimento de una mayor representación plural.

➤ Los requisitos para ser Presidente Municipal, regidor o síndico también se fijan por la legislación de cada Estado, pero es común exigir la nacionalidad mexicana y la **vecindad** en el municipio, con un mínimo de dos años, normalmente de tres.³¹⁴

Los órganos de gobierno municipal son dos: El Ayuntamiento en pleno, que adopta la denominación de Cabildo, y el Presidente Municipal, que es el órgano ejecutivo. El sistema es idéntico al español. No existe una “separación de poderes”, sino integración corporativa y contrapesos. El órgano “supremo” es el pleno municipal constituido en Cabildo, al que corresponden las grandes decisiones, además del ejercicio de la potestad normativa. Pero el Presidente Municipal es un órgano unipersonal “fuerte”, ya que acumula las funciones representativas, ejecutivas y de presidencia del órgano asambleario. Es elegido directamente para el cargo por los ciudadanos. Pero integra el Cabildo y lo preside. La única diferencia con España es la inexistencia de figuras como la moción de censura o la cuestión de confianza, debido a la elección de primer grado.

Al igual que en España los Reglamentos Orgánicos, los denominados “Reglamentos internos” tienen importancia teórica a la hora de regular aspectos de desarrollo de la organización municipal.

Existen dos modelos. En la mayoría de los Estados federados, la Ley Municipal es muy detallada y extensa, agotando prácticamente los asuntos de funcionamiento de los órganos necesarios (Cabildo, Presidente Municipal....) y la organización complementaria.³¹⁵ En otros, los menos, la Ley de régimen municipal es más escueta y deja un mayor margen a los Reglamentos internos de cada Municipio.³¹⁶ Este último modelo está más próximo al español. En el conjunto de México, el margen de

³¹⁴ En el Estado de Jalisco, ser nativo o “*vecino del municipio o zona conurbada correspondiente*”, lo cual tiene sentido en el contexto de las nuevas realidades urbanas.

³¹⁵ Así, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco. También la de Oaxaca, el estado con mayor número de municipios, es prolija en el desarrollo de la organización municipal.

³¹⁶ Representativa de este modelo minoritario es la Ley de Régimen Municipal para el Estado de Baja California, del 2001, con tan solo 54 artículos y constantes referencias a los reglamentos internos municipales.

autorregulación orgánica es notablemente más débil que en España, y esto limita el nivel de autonomía.

El Ayuntamiento constituido en Cabildo.

“El Cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento, donde se resuelven de manera colegiada los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas. Estas reuniones se denominan sesiones de Cabildo y serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privadas”. (Artículo 45 de la LOM del Estado de Oaxaca).³¹⁷

El Ayuntamiento es el órgano de “gobierno y administración”, exactamente igual que en España (Artículo 19.1 LBRL). Es el único órgano colegiado de carácter decisorio, ya que no existe otro similar a la Junta de Gobierno española. Cuando se reúne “en pleno”, adopta la denominación de Cabildo.

En España, las competencias del municipio (materias y potestades) están claramente diferenciadas de las atribuciones del Ayuntamiento Pleno. En las leyes de los Estados mexicanos no. Siendo el modelo o sistema el mismo, las leyes hacen referencia a las “Obligaciones y facultades” del Ayuntamiento, mezclando competencias, potestades y atribuciones del órgano de gobierno supremo. Así como las atribuciones del órgano unipersonal –Presidente- están claras, las del Ayuntamiento o Cabildo no lo están, ya que se confunden con las competencias del municipio. Así, por ejemplo, el Artículo 39 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco contiene nada menos que 47 “obligaciones” y 12 “facultades” del Ayuntamiento. Son todas de muy distinta naturaleza. Veamos:

“-11- Abastecer de agua y distribuirla convenientemente (para este fin se procurará la canalización y conducción...”

Es una competencia municipal, no una atribución.

Lo mismo ocurre con otras muchas, como la 14 (cuidar del aseo de las calles...), la 16 (mantener el alumbrado público), la 24 (cementeros), etc.

³¹⁷ En términos muy similares, las leyes de otros Estados. Así, la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California dice: *“El Ayuntamiento funciona de manera colegiada, en régimen de sesiones de Cabildo..., y adopta sus resoluciones mediante votación emitida por la mayoría de sus miembros, de conformidad con lo que para el caso establece esta Ley y la reglamentación interior del Ayuntamiento”* (Artículo 5). En la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, la confusión entre los términos Ayuntamiento y Cabildo es total: *“El Ayuntamiento hace entrega al nuevo Cabildo...”* (Artículo 15, sobre el inicio de un nuevo mandato municipal).

“-19- Expedir los reglamentos en materia de equilibrio ecológico de competencia municipal”.

Es una atribución del Cabildo, ligada al ejercicio de la potestad reglamentaria.

“- Facultad 7- A propuesta del Presidente, nombrar al Secretario, al Síndico y al Tesorero”

Es claramente una atribución de órgano Cabildo, siendo al Presidente al que corresponde la propuesta.

Así ocurre, en general, con todas las leyes municipales de los Estados. Siendo el mismo modelo que el español, resultaría conveniente aplicar el criterio de distinguir las competencias (Art. 25 LBRL) de las atribuciones del Ayuntamiento Pleno (Artículo 22 LBRL). Es evidente que resulta difícil, ya que no existe una Ley de Bases común.

➤ **El Cabildo funciona con las reglas propias de un órgano representativo asambleario.** Existen muy pocas diferencias notables entre las leyes de los Estados y una gran similitud con el funcionamiento del Ayuntamiento Pleno en España.

Las sesiones del Cabildo son ordinarias, extraordinarias y solemnes.

Algunas leyes, como la de Jalisco, incorporan otros tipos: privadas (llaman así a las que se celebran a puerta cerrada) y abiertas (llamamiento a la ciudadanía para ser consultada), que veremos en la participación ciudadana.

Para la válida constitución, se exige, por lo general, la asistencia de la mayoría del número legal de regidores. En este sentido, no existen grandes diferencias.

Por el contrario, sí difieren mucho las leyes en cuanto al quórum necesario para la aprobación de los asuntos. Algunas leyes establecen las reglas de la mayoría simple, entendiendo como tal la mayoría de los miembros. La mayoría cualificada, que es de dos tercios (2/3) sólo aparece en algunos supuestos muy excepcionales. Otras, como la de Oaxaca, tienen una larga lista de acuerdos a adoptar por mayoría de 2/3 del número de miembros (Artículo 47, con 18 supuestos de quórum reforzado).

➤ **De las Comisiones del Cabildo.**

“Para el estudio, vigilancia y atención de los diversos asuntos que corresponde conocer a los Ayuntamientos, se nombrarán Comisiones permanentes y transitorias, cuyo desempeño será unipersonal o colegiado. Estas Comisiones no tendrán carácter ejecutivo”. (Artículo 19 de la Ley de Jalisco).

El Ayuntamiento Pleno o Cabildo funciona en Comisiones que, como vemos, tienen naturaleza informativa, como en el régimen común español. Son muchas las legislaciones estatales que obligan a la constitución de numerosísimas Comisiones permanentes.³¹⁸ La existencia de tantas Comisiones no tiene sentido y responde a la falsa creencia de que con más órganos se gobierna mejor, siendo en realidad más dificultoso. Algo “peculiar” es que existen o pueden existir Comisiones de carácter “unipersonal”, una especie de “delegación de estudios”. Aun así, no existen regidores para tanta Comisión. Es un asunto reformable, y el modelo español puede servir como referencia.

El Presidente Municipal.

Es un órgano unipersonal de carácter ejecutivo y naturaleza “fuerte”, ya que además acumula funciones de representación y presidencia de órganos colegiados. Existe una clara influencia española en la configuración de las atribuciones del Presidente Municipal, equivalentes a las del Alcalde.

En una síntesis de la regulación de los distintos Estados, éstas son las principales atribuciones del Presidente Municipal mexicano:³¹⁹

Atribuciones representativas:

“Ejercer la representación del municipio”. En términos idénticos a la atribución del Alcalde en el Artículo 21.b) de la LBRL española.

Atribuciones de presidencia de órganos colegiados:

“Convocar y presidir las sesiones del Cabildo”. En términos exactos a la del Alcalde español, reconocida en el Artículo 21.c) de la LBRL. Las leyes de régimen municipal atribuyen al Presidente *“dirimir los empates con voto de calidad”*, como en España. Al no existir órganos colegiados ejecutivos, no existe referencia a su presidencia. Pero sí se le atribuye la presidencia de órganos participativos, como Consejos.³²⁰

Atribuciones de dirección y ejecución:

- Dirigir el gobierno y la administración pública municipal.

³¹⁸ Treinta y siete (37) en el Artículo 20 de la Ley Orgánica Municipal de Jalisco; veintiuna (21) en el Artículo 56 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca, como mínimo indicativo, ya que dice que “pueden ser más”.

³¹⁹ Como más representativos de los distintos modelos, utilizaremos preferentemente las Leyes Municipales de los Estados de Oaxaca, Jalisco y Baja California.

³²⁰ Consejo Municipal de Protección Civil; Consejo de Desarrollo Municipal; Consejo Social Municipal....

- Planear y dirigir el funcionamiento de los servicios municipales..., de conformidad con los reglamentos respectivos.
- Desempeñar la jefatura superior de todo el personal adscrito al municipio, de conformidad con los reglamentos respectivos.
- Desempeñar la jefatura superior y el mando de la Policía Municipal.
- Cumplir y hacer cumplir las leyes y las disposiciones de orden normativo municipales. Ejecutar las decisiones del Cabildo.
- Cumplir y hacer cumplir los Reglamentos Municipales; calificar las faltas e imponer a los infractores las sanciones que correspondan....
- Ejecutar, administrar, vigilar y evaluar la formación e instrumentación de los planes de desarrollo urbano, la zonificación, la creación de reservas territoriales, el otorgamiento de licencias, así como los mecanismos que se requieran para la adecuada conducción del desarrollo urbano.
- Vigilar la recaudación de ingresos en todas las ramas de la administración municipal; inspeccionar los fondos de la hacienda municipal; supervisar que la inversión de los recursos se haga con estricta sujeción al Presupuesto y rendir cuentas.
- Las demás que señale la ley. Todas las que le confiera el Ayuntamiento en su Reglamento de gobierno o en los acuerdos específicos que adopte.

Vemos que existe una identidad de atribuciones casi absoluta.³²¹ Entre las **diferencias** más notables están las siguientes:

- **La atribución residual**, ya que en México la mayoría de las legislaciones optan por el Reglamento de gobierno o interno para que sea quien atribuya al Presidente las competencias del municipio no atribuidas por ley a ningún órgano.

- **La atribución española** de *“Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias y adecuadas, dando cuenta inmediata al Pleno”* (Artículo 21 m) de la LBRL). No se contempla con carácter general en las legislaciones de los Estados. En la práctica, suelen asumirla, pero con límites, ya que los medios y la potestad los tienen los Gobernadores de los Estados.

- **Las propias del sistema competencial**, con ciertas diferencias. Así, por ejemplo, es frecuente encontrar en las leyes de México la atribución al Presidente

³²¹ Las funciones o atribuciones ejecutivas esenciales se corresponden casi literalmente con las de los apartados a), d), h), i), r), j-q), f) y s) del Artículo 21.1 de la LBRL española, por su orden.

Municipal de la llevanza del Registro Civil, al menos cuando no existe en el Municipio, mientras que en España es judicial.

Resulta curioso que algunas leyes municipales de estados mexicanos fijen, junto a las atribuciones (obligaciones y facultades) **“lo que no deben hacer los Presidentes Municipales”**, en una mezcla de limitaciones, obligaciones y recomendaciones de probidad.³²²

Síndicos y Vicepresidentes.

El propio Artículo 115 de la Constitución mexicana hace referencia, junto al Presidente y los Regidores, de los Síndicos. Los síndicos son *“representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal”*.³²³ El síndico es un representante en juicio del Municipio y tiene atribuidas algunas otras funciones relacionadas con la “vigilancia de la hacienda municipal y de la defensa del patrimonio”. No podemos considerarlo un órgano municipal, ya que no adopta resoluciones. Es un cargo electo, al igual que un regidor y, como tal, forma parte del Cabildo. Además, tiene algunas funciones singulares, de carácter representativo especial y de “vigilancia”. La figura del Síndico tiene una gran tradición histórica en México.³²⁴ **Es una herencia del municipio hispanocolonial.** Pero actualmente sus funciones son las propias de un alto funcionario directivo. Así, en el Estado de Jalisco, la Ley Orgánica Municipal establece la figura del **Vicepresidente**, llamado a sustituir legalmente al Presidente Municipal por ausencia, con sus mismas atribuciones, excepto las que la propia ley indica.³²⁵ Ésta es una figura muy similar a la de Teniente de Alcalde en España. Por el contrario, en este **Estado la figura del Síndico es desempeñada por un funcionario o empleado designado por el Ayuntamiento.** Parece que este camino deberá ser seguido por los Estados, previa modificación del Artículo 115 de la Constitución. Pero la tradición pesa mucho.

Ayuntamientos indígenas en México.

El Estado de Oaxaca tiene 570 municipios, más del doble que el siguiente Estado, y además un régimen municipal muy complejo. Existen Ayuntamientos que se rigen por sus costumbres o **normas tradicionales**, al disponerlo así la propia Ley Orgánica Municipal del Estado. Esta prevalencia de las costumbres y tradiciones como sistema normativo de la organización y funcionamiento municipales es idéntica a la que

³²² Paradigmático en este sentido el Artículo 70 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

³²³ Artículo 71 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

³²⁴ **HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano.** - *“Derecho Municipal”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Autónoma de México –UNAM-. México, 1991, pág.39.

³²⁵ Artículos 41 a45 inclusive de la Ley Orgánica Municipal de Jalisco.

establece la legislación española para el funcionamiento de las Asambleas del Concejo Abierto. Estos ayuntamientos son una herencia viva de los Cabildos indígenas coloniales. Para su valoración y análisis nos remitimos al Capítulo de la República de Guatemala.

1.3. Política y gestión profesionalizada.

Una de las debilidades más notables de los municipios mexicanos es la carencia de una administración pública profesionalizada, independiente, reclutada y sostenida conforme a criterios meritocráticos. **Es también una de las diferencias más notables con España. En México no se ha logrado consolidar un servicio profesional de carrera.**³²⁶ El problema tiene que analizarse en una doble vertiente, municipal y nacional.

En lo municipal, el problema está agravado por la gran dispersión de municipios y su dependencia normativa de diferentes Estados federados, lo que dificulta un servicio civil de carácter uniforme.³²⁷ Pero existen otras razones, como son el clientelismo, el “padrinazgo” y la recompensa por trabajos o donaciones en las campañas electorales.³²⁸

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a pesar de su extensión, no trata el asunto del empleo público municipal, sino que se remite al Artículo 123 y, con base en él, a la legislación de los Estados federados. El Artículo 123 se limita a decir:

“La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará Escuelas de Administración Pública” (VII)

“Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos de su familia”. (VIII)³²⁹

Como vemos, deja un amplísimo margen a la legislación de los Estados.

En general, se exige a los Ayuntamientos disponer de determinados “funcionarios” directivos. Dos son los que existen en todos: el Secretario y el Tesorero.

³²⁶ Ver MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, Lourdes/MONTALVO ROMERO, Josefa/PÉREZ CAMPOS, Ana I./SAN MARTÍN MAZUCCONI, Carolina. - *“Realidades del empleado público en España y México”*, en Anuario Jurídico y Económico Escurialense nº XLII. San Lorenzo del Escorial (Madrid), 2009.

³²⁷ En México existe una larga tradición del uso del término Función Pública, por influencia española, pero se utiliza más el de Servicio Civil, por influencia de la Ley de 2003.

³²⁸ CLAD. - Centro Virtual de Aprendizaje.

³²⁹ Fracciones añadidas en la reforma de 1960 y modificadas parcialmente en la de 1974.

Algunos añaden el puesto de Oficial Mayor, que hunde sus raíces en la época colonial, ya que es una figura muy española, encargada de los asuntos internos del personal en las organizaciones administrativas.³³⁰ Otros Estados añaden al Responsable de la Obra Pública Municipal, como director de urbanismo e infraestructuras.³³¹ En el estado de Jalisco, como excepción, el Síndico es un empleado directivo de carácter necesario y no un cargo electo.

Las funciones del Secretario no tienen formalmente carácter reservado, pero sí están fijadas por ley. Son de fe pública de los actos y acuerdos; la comunicación de los mismos y la llevanza del Archivo y de la documentación. No de asesoramiento y/o control de legalidad, lo que marca una diferencia notable con la figura del Secretario español.

Las funciones del Tesorero son de tesorería y recaudación. Además, tiene a su cargo la custodia y defensa formal del patrimonio mueble de la entidad, así como la llevanza del Inventario.

La diferencia con España no está tanto en las funciones como en la forma de provisión y en la carencia de una carrera funcionarial.

Secretario, Tesorero y demás puestos directivos necesarios son nombrados libremente por el Cabildo, a propuesta del Presidente Municipal. No se exige legalmente ningún requisito de capacitación, experiencia, ni competencia profesional. En los municipios de menor tamaño no se exige ni título universitario. Sólo en los más grandes, las leyes estatales suelen exigir el grado en Derecho para el Secretario, y en Economía o similar para el Tesorero.

El estado actual de profesionalización de estos funcionarios necesarios recuerda mucho al que se implantó en España hace algo más de doscientos años, con los Artículos 320 y 321.3 de la Constitución de 1812. Incluso peor, pues en el siglo XIX en España, aunque la profesionalidad era débil, nunca tuvo el Ayuntamiento un poder total de nombramiento y cese, ya que desde el principio se implantó un control por las Diputaciones.³³²

³³⁰ La Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco, en los municipios de mayor población establece **dos** Oficiales Mayores: La **Oficialía Mayor Administrativa**, encargada del servicio público municipal ("funcionarios" públicos) y la **Oficialía Mayor de Padrón y Licencias**, encargada del control y expedición de licencias.

³³¹ **Ley Orgánica Municipal de Oaxaca**, entre otras.

³³² Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *"La profesionalización de los empleados públicos municipales. ¿Doscientos años de ida y vuelta?"*, en ORDUÑA REBOLLO, Enrique/MERINO ESTRADA, Valentín (Directores): *"Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local: doscientos años al servicio de la ciudadanía"*. COSITAL. Madrid, 2012.

Llama la atención la falta en muchas legislaciones estatales de una figura profesional encargada del control interno de la gestión económico-financiera, tipo Interventor o Contralor. En general, en México existe una carencia notable de profesionalización en los órganos de control estatales y municipales, cuando estas tareas de control requieren de verdaderos medios profesionales independientes y altamente cualificados.³³³

En el conjunto de los empleados, resulta problemático el abundante número de los de **“confianza”**, figura que en la legislación laboral mexicana equivale a “contratos de alta dirección”, pero que en la Administración Pública viene a ser “funcionarios de empleo”, con tareas importantes, **seleccionados con criterios de confianza política**.

La falta de profesionalización de las Administraciones Públicas es un problema general en México. La “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal” no existió hasta el año 2003, con la Administración del Presidente Fox. Los avances de profesionalización se han producido en el Servicio exterior, en la educación y en sectores especializados³³⁴, pero sigue siendo muy débil a nivel federal la carrera administrativa-gerencial de carácter generalista. La causa principal reside en que, a pesar de los mandatos constitucionales, sigue sin configurarse un mecanismo institucional que haga aplicable el principio de mérito.³³⁵ **El primer carácter distintivo de un buen sistema civil reside en el ingreso meritocrático, de tal modo que los funcionarios nombrados no dependan del favor del jefe del ejecutivo.** Luego la carrera administrativa es un aspecto esencial. Las necesidades en México son: estabilidad; promoción en función de evaluaciones periódicas y revisiones del desempeño; derechos y obligaciones regladas, fijadas sistemáticamente; programa de formación en carrera y estricta neutralidad política.³³⁶

La profesionalización del servicio público en México es un desafío nacional, esencial para la consolidación democrática y el progreso. Las bases normativas están sentadas, pero es necesario un proceso activo para vencer inercias e introducir una

³³³ CAZARES ALVARADO, Angélica. - *“La profesionalización del servidor público a través del Servicio Civil de carrera, un asunto pendiente en México”*. Universidad de Guadalajara. Sincronía, invierno 2005, pág. 16.

³³⁴ CAZARES ALVARADO, Angélica. - *“La profesionalización del servidor público...”*. Obra cit., pág.14

³³⁵ GUERRERO OROZCO, Omar. - *“La carrera administrativa en México, entre la policy y la política”*, en *La Administración y el Pluripartidismo*, RAP nº 96. México, 1997, pág. 61.

³³⁶ Ver GUERRERO OROZCO, Omar. - *“Servicio Civil de carrera en México: origen y evolución”*, en *“Los avances del México contemporáneo: 1995-2015, Tomo III: la política y la Administración Pública”*. Ed. Cámara de Diputados; Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 2015.

cultura de servicio público, es decir de neutralidad, de profesionalidad. Esto exige tiempo y esfuerzo.³³⁷

A nivel municipal, se puede avanzar. Bajo las mismas premisas, el proceso tiene inconvenientes, dada la dispersión y heterogeneidad, pero también ventajas, por la flexibilidad y el rápido impacto de las innovaciones. De hecho, se han producido avances en estados como **Jalisco**, en el que la ley “obliga” a los municipios a desarrollar un servicio civil profesional; **Hidalgo, Michoacán, Querétaro y Quintana Roo**.³³⁸ Los Institutos de Administración Pública de los estados y sus municipios están siendo un factor importante en esta línea de cambio.

En los municipios, es preciso partir de la diversidad y no forzar soluciones únicas. Las leyes municipales de los Estados deben actualizarse, para generar condiciones de estabilidad en el empleo, evaluaciones y mejores condiciones de carrera.³³⁹ Considero que debería otorgarse la máxima importancia a la profesionalización de los puestos obligatorios –como Secretario y Tesorero-, además de configurar como obligatorio un puesto de Contralor, para facilitar la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión económico-financiera municipales. **El modelo español de funcionarios de habilitación nacional puede ser un referente valiosísimo.** Como tal, es imposible implantarlo en México, pero en las legislaciones estatales deberían tenerse en cuenta algunos aspectos, para reducir el margen de discrecionalidad en los nombramientos y propiciar unas mayores exigencias de cualificación. Son aspectos que fueron importantes en la evolución seguida históricamente en España.³⁴⁰

1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.

El Artículo 115 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contiene una referencia explícita a la participación ciudadana en las políticas municipales. La participación ciudadana está regulada en base a algunas referencias en las constituciones estatales, en las leyes de régimen municipal de los Estados y en los Reglamentos Municipales. Existe una gran heterogeneidad y notables diferencias entre

³³⁷ Ver **VELOZ MACÍAS, Evelia**- *“El Servicio Civil de carrera en México. Un imperativo de la modernización administrativa”*. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1999.

³³⁸ **CLAD- Centro Virtual de Aprendizaje.**

³³⁹ Ver **OLIVOS CAMPOS, José René**. - *“El Servicio Civil de carrera municipal en México: condiciones, desafíos y perspectivas”*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. 2006.

³⁴⁰ **MERINO ESTRADA, Valentín**.- *“La profesionalización como clave del buen gobierno local”*. Obra cit.

estas regulaciones.³⁴¹ En una síntesis de las figuras, a partir de las coincidencias normativas, podemos destacar las siguientes:

Participación orgánica:

- Sesiones de Cabildo abierto.
- Asambleas vecinales.
- Comités de planeación para el Desarrollo Municipal.
- Consejos Consultivos Ciudadanos.
- Comités de Participación Ciudadana.
- Comités de Vecinos.

Participación funcional:

- Referéndum
- Plebiscito.
- Iniciativa Popular.
- Consultas públicas.

▪ **Las sesiones Abiertas del Cabildo** son *“aquéllas que se efectúan fuera del recinto oficial, con la finalidad de escuchar y consultar a la ciudadanía para la atención y solución de las necesidades y problemas colectivos, así como en todo lo que coadyuve al desarrollo de la comunidad. A estas sesiones deberá convocarse al público en general”* (Artículo 31 de la LOM de Jalisco).

Son una reminiscencia de las sesiones abiertas en los primeros Cabildos cerrados de la época colonial y, por lo tanto, de clara influencia española. Pero **nada tienen que ver con las Asambleas de Concejo Abierto de la actual legislación española, que son un órgano de gobierno y decisión.** Estas sesiones abiertas del Cabildo son consultivas y tienen la doble finalidad de informar y recabar opinión.

▪ **Las Asambleas Vecinales** tienen idéntica finalidad, siendo la única diferencia que no se celebran como una sesión del Cabildo. La población es llamada a Asamblea para ser informada, consultada y a veces elegir algunos representantes para el seguimiento de las políticas concretas.³⁴² Son muy similares a la **“Audiencia Pública”** de los municipios españoles, cuya detallada e interesante regulación en los Reglamentos Orgánicos puede muy bien servir de referencia.

³⁴¹ Algunos Estados regulan de forma detallada las figuras de carácter orgánico (Quintana Roo, Hidalgo...), otros destacan por su regulación de la participación funcional, como es el caso de Michoacán de Ocampo

³⁴² Ver **PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc.-** *“La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental”*, en ESTUDIOS POLÍTICOS n° 20, enero-abril 1999.

▪ **El Comité de Planeación para el desarrollo municipal** es un “organismo auxiliar del Ayuntamiento” en la planeación y programación del desarrollo municipal. Está integrado por representantes de la sociedad civil y de los distintos niveles de gobierno e instituciones presentes en el municipio. La preside el Presidente Municipal (Alcalde). Participa en la elaboración, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, así como de programas federales y estatales que se realicen en el municipio, además de los municipales. Es un órgano que existe en todas las legislaciones, ya que forma parte del “Sistema Nacional de planeamiento del Desarrollo”, creado en los años 80 del pasado siglo.

▪ **El Consejo Consultivo Ciudadano** es un órgano asesor del Presidente Municipal. Su composición es muy variada, ya que algunos Estados, como Quintana Roo, la limita a un máximo de 12 miembros, y otros lo regulan de forma más abierta. Muy numeroso es el de la Ciudad de Morelia (Michoacán de Ocampo)³⁴³, que ha desarrollado un interesante rol en el planeamiento de la ciudad, sobre todo en el Plan Integral de Movilidad Urbana Sostenible (PIMUS).³⁴⁴ Este órgano tiene una similitud muy destacada con el Consejo Social de la Ciudad, regulado en el Artículo 131 de la LBRL española. Puede haber un intercambio de influencias y aprovechamiento enriquecedor de experiencias entre ambas instituciones participativas.

▪ **Los Comités de Participación Ciudadana** son “una forma de organización que permite hacer efectiva y directa la participación ciudadana en la ejecución de obras públicas o la prestación de servicios a la comunidad”, “La participación podrá consistir en: mano de obra; materiales de construcción; estudios técnicos; actividades de vigilancia..., y todo cuanto no sea contrario a derecho” (Artículos 207 y 211 de la L.M. de Quintana Roo). **Una figura que recuerda mucho a la histórica “prestación personal y de transporte” española.**

▪ **Los Comités de Vecinos** son órganos de consulta y colaboración permanente, normalmente regulados por los propios Reglamentos Municipales, de carácter sectorial territorial.

▪ **Referéndum y Plebiscito municipales** son consultas en las que se someten a aprobación formal de la ciudadanía disposiciones generales en el primero; y actos en

³⁴³ Tiene 150 integrantes, con once Comisiones. Se estima que sólo una cuarta parte participa activamente.

³⁴⁴ Ver **RAMOS VELÁZQUEZ, Anitzal/LÓPEZ PANIAGUA, Rosalía.** - “Participación ciudadana y Gobiernos municipales independientes: obstáculos y alternativas”. Ponencia en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, julio 2017.

el segundo. En algún Estado, como Michoacán³⁴⁵, los resultados son “obligatorios” para el Ayuntamiento.

- **La iniciativa popular** corresponde a los vecinos para presentar al Ayuntamiento propuestas de actuación o proyectos de reglamentos. Está regulada y de forma limitada en algunos Estados. La regulación en el Artículo 70 bis.2 de la LBRL española puede servir de referencia.

- **Las consultas públicas** están reguladas también de forma un tanto abierta y ambigua en algunas leyes estatales, como la de Quintana Roo.

Al respecto, resulta de interés el Artículo 70 bis.3 de la LBRL española, sobre **consultas ciudadanas**, una figura flexible, utilizando el valor de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones para impulsar la participación ciudadana, que en México tiene gran potencialidad y escasa utilización.

- **Las Asociaciones de Vecinos como forma institucionalizada de participación.**

La mayoría de los Estados mexicanos, en sus leyes de régimen municipal, impulsan o favorecen el desarrollo de las Asociaciones de Vecinos, en términos parecidos a los del Artículo 72 de la LBRL española. Pero en algunos casos atribuyen a las asociaciones un rol institucional de colaboración en la prestación de servicios y la vigilancia del cumplimiento de las reglas, que nos lleva a considerarlas un foro de participación orgánica. Un problema, dada su escasa representatividad.³⁴⁶

La heterogeneidad normativa y la falta de impulso real tienen como consecuencia un débil desarrollo práctico de la participación ciudadana en México. Son muy pocos y pequeños los municipios en los que la participación es real y efectiva.³⁴⁷ A pesar del desarrollo en la nación de las TIC y del uso de normas de gobernanza y calidad, la participación del ciudadano individualmente considerado en las políticas municipales es muy baja. Una institución como los “presupuestos participativos”, que tiene un auge, al menos teórico, en otras naciones iberoamericanas, en México está muy poco desarrollada.³⁴⁸

³⁴⁵ Artículo 119 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

³⁴⁶ Ver Artículo 112 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

³⁴⁷ Ver **ARZALUZ SOLANO, Socorro**. - *“La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”*, en Gestión y Política Pública, vol. 22, México, enero de 2013.

³⁴⁸ Ver **HERNÁNDEZ BARRIGA, Plinio/ DELFÍN ORTEGA, Odette V./ ARRIAGA CANO, Elvira**. - *“La participación ciudadana en la presupuestación de los municipios de Michoacán: una propuesta para elevar las condiciones de vida de sus habitantes”*, en Revista CIMEXUS nº 2, 2013.

2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.

En México, la Constitución no garantiza expresamente la autonomía de los municipios, pero los define como institución libre, dotada de personalidad jurídica, y reconoce su potestad normativa. Determina que el Ayuntamiento será quien ejerza de forma exclusiva las competencias que la Constitución otorga al Municipio y que no existirá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno de los Estados federados.

Las competencias de los municipios están fijadas por la propia Constitución en el Artículo 115, mediante un sistema de doble lista: el párrafo III establece un listado competencial propio de carácter mínimo, indisponible para los Estados federados. El párrafo V, un listado de posibles facultades, cuyo alcance dependerá de la legislación estatal.

La Constitución no hace referencia a la suficiencia financiera, pero sí a la administración libre de las haciendas municipales. Éstas, según el párrafo IV del Artículo 115, están formadas por los rendimientos de los bienes que les pertenecen, así como por las contribuciones y los ingresos que las legislaciones establezcan en su favor. Ni garantiza una participación en los ingresos, ni confiere potestad tributaria, pues los Municipios *“deberán proponer a los legislativos estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, contribuciones...”*. Dependen de los Estados federados.

Al igual que en España, la nación federal es un estado compuesto y complejo, con tres niveles de gobierno: nacional, estatal federado y municipal. Los tres son pilares básicos de la estructura territorial del Estado.³⁴⁹ A diferencia de España, las únicas reglas comunes están en la propia Constitución. Por lo demás, se produce una interiorización del régimen municipal en la legislación de los Estados federados. Pero, también a diferencia con España, las competencias están establecidas en la Constitución y no quedan completamente diferidas a la legislación de los Estados federados. En España, la Constitución garantiza una autonomía en cierto modo “vacía”, sin especificar competencias. En México, no garantiza formalmente la autonomía, pero fija competencias y diversos parámetros que perfilan la institución y su reconocibilidad.

³⁴⁹ “El Estado se **organiza territorialmente** en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades **gozan de autonomía** para la gestión de sus intereses”, declara el Artículo 137 de la Constitución española. En México, se emplea otra terminología, pero, al impedir que existan entes intermedios entre el Estado federado y el Municipio, limita a tres los niveles de gobierno y los consagra igualmente como pilares de la organización territorial de la Nación.

En el diseño constitucional de la autonomía –libertad- municipal mexicana, existen dos importantes debilidades: la primera la hemos mencionado ya al decir que no se reconoce potestad tributaria ni se garantizan los ingresos de los municipios. La segunda es el sistema de intervención o suspensión de municipalidades que el Artículo 115.1 otorga a los Estados federados y que, a nuestro entender, no contiene garantías suficientes ni supera el juicio que todo control sobre la autonomía municipal merece en cuanto a razonabilidad y proporcionalidad.

La “independencia económica” que la Constitución no garantiza.

En el Mensaje que, presentando su proyecto de Constitución, emitió Venustiano Carranza el día 1 de diciembre de 1916, decía, a propósito del futuro Artículo 115:

“El municipio independiente, que es sin duda una de las grandes conquistas de la revolución, como es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal, sino que también le dará independencia económica, supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, sustrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores...”

En la sesión de 24 de enero de 1917, se suscitó entre los constituyentes un acalorado debate en torno a cómo debía administrar el municipio su hacienda. El diputado Heriberto Jara decía:

“... si damos libertad política y restringimos al máximo la libertad económica, la primera no podrá ser efectiva, quedará simplemente consignada en nuestra Carta Magna como un bello capítulo y no se llevará a la práctica, porque los municipios no podrán disponer de un solo centavo para su desarrollo, sin tener antes el pleno consentimiento del gobierno del Estado”.

Pues bien, finalmente la fracción II (actualmente la V) se aprobó con una propuesta del diputado Gerzayn Ugarte que decía:

“Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaciones de los Estados...”

Las palabras de Carranza se las llevó el viento y los temores de Jara se vieron confirmados: el destino económico de los municipios se puso en manos de los Estados federados, por lo que nunca pudieron ser verdaderamente libres.³⁵⁰

Un siglo más tarde, las cosas siguen igual. Muchas han sido las reformas del Artículo 115, como ya vimos. Pero ninguna ha solucionado este problema. **La insuficiencia financiera y la dependencia real de los Gobernadores que sufren los municipios mexicanos hunden sus raíces en la propia Constitución de la nación, que no les confiere ni potestad tributaria ni suficiencia financiera**, dejando en manos de los Gobiernos federados sus ingresos.

La cláusula de intervención: suspensión de los Ayuntamientos.

“Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan”. (Artículo 115, fracción I, párrafo 3º de la Constitución).

La Constitución deja en manos de los parlamentos federales una medida tan extraordinaria y relevante como es la suspensión de un Ayuntamiento democráticamente elegido, con la única motivación de “causa grave”, concepto jurídicamente indeterminado y absolutamente abierto. No establece ninguna garantía judicial, y únicamente exige dos de carácter formal:

- El quórum de validez de dos terceras (2/3) partes.
- Que los afectados hayan podido alegar y en su caso presentar pruebas.

En este asunto tan grave, los Ayuntamientos están sometidos a los Estados federados y el sometimiento carece de garantías suficientes, por lo que es contrario a los más elementales principios de la autonomía local.³⁵¹

Las leyes de los Estados fijan el procedimiento y “concretan” las “causas graves” que pueden motivar la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento. Junto a algunas causas razonables y realmente graves, encontramos otras más que dudosas e insuficientes para justificar tan fuerte restricción de la autonomía. Por ejemplo, es relativamente frecuente encontrar “causas graves” de este tipo:

³⁵⁰ HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano. - “Derecho...”. Obra cit., pág. 30.

³⁵¹ Ver el Artículo 8º.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local.

“VI. - La repetida alteración por parte del Ayuntamiento a la Ley de Ingresos, al Presupuesto de egresos o a los planes y programas de desarrollo municipal, que importen un perjuicio a los habitantes del municipio o a su hacienda pública”.

“VII.- La disposición de bienes pertenecientes al patrimonio municipal que ordene el Ayuntamiento, sin sujetarse a las disposiciones previstas en la presente Ley”.

“IX.- La falta de comprobación y aplicación correcta de los recursos que integran la Hacienda Pública Municipal, en términos de lo dispuesto en la Ley de Fiscalización Superior del Estado y demás disposiciones aplicables”.

(del Artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal del Estado Oaxaca).³⁵²

Graves asuntos de mala gestión económica, reprochables ante el órgano de control financiero o ante los tribunales de justicia..., con garantías jurídicas y neutralidad política. Pero nunca para la “desaparición”³⁵³ o “supresión” del Ayuntamiento....

La debilidad y dependencia de los Ayuntamientos mexicanos, junto a las grandes proclamas de libertad, nacen de la propia Constitución.

2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.

El control constitucional en México es considerado de carácter mixto. Tiene características propias del sistema difuso norteamericano y otras del concentrado, kelseniano, dominante en Europa. **No existe como tal un Tribunal Constitucional.** Los poderes que en España corresponden a éste los detenta, en términos muy similares, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, integrada en el vértice del poder judicial. La Suprema Corte se encarga de resolver sobre la posible inconstitucionalidad de las leyes y de resolver las denominadas Controversias Constitucionales entre los poderes de la nación. Esta vía jurisdiccional se contempló históricamente en las tres Constituciones federadas mexicanas como una figura mediante la cual la Corte Suprema de Justicia de la Nación resolvía los conflictos competenciales entre los integrantes del “pacto federal”. El Municipio, incluso en la Constitución de 1917, quedaba fuera de esta consideración. No será hasta la reforma del Artículo 105 efectuada en

³⁵² Este tipo de causas es frecuente en las legislaciones de régimen municipal de los Estados. El caso de Oaxaca es indicativo, pero uno más, en absoluto excepcional.

³⁵³ La terminología que emplea el propio Artículo 58 de la Ley Orgánica Municipal de Oaxaca.

1994, que consigue el acceso a la Suprema Corte para defender su autonomía por la vía de legitimación en las Controversias Constitucionales.

Hasta esa fecha, el Municipio, como persona de derecho público, sólo podía recurrir en su defensa –y de manera muy restringida- al juicio de amparo. Pero en 1983 se produjo la reforma constitucional clave del Artículo 115, a partir de la cual se consideró la existencia de los **tres poderes** en la Nación. Surgió con fuerza la reivindicación de vía de acceso en defensa del poder municipal a la Corte Suprema. La reforma de 1994 abrió la vía de las Controversias Constitucionales a los conflictos de los Municipios con los otros poderes del Estado. Los municipios mexicanos tienen, pues, una vía directa de acceso en defensa de su autonomía al máximo órgano de jurisdicción constitucional: la Corte Suprema de Justicia.

Son evidentes las diferencias existentes entre la vía mexicana y la española del procedimiento en defensa de la autonomía local, comenzando por la naturaleza del órgano y de la resolución. En favor de la vía mexicana destacamos el hecho de la legitimación que corresponde a cualquier municipio afectado, mientras que en España es extraordinariamente restringida. Diferente es también la naturaleza de los actos o asuntos objeto de controversia, ya que en México puede referirse no sólo a normas con rango de ley, sino también a reglamentos y actos administrativos. Para esto último, en España está la vía judicial contencioso-administrativa. Son muchas las diferencias, sí,³⁵⁴ pero existe una coincidencia básica y otra temporal. Ambos caminos permiten la defensa jurisdiccional de la autonomía municipal, y ambos son logros tardíos del municipalismo, en la última década del siglo pasado, con escaso tiempo de diferencia.

A través de las resoluciones de Controversias Constitucionales, que lógicamente son mucho más frecuentes que las del “procedimiento en defensa de la autonomía local” español, la Suprema Corte está creando una interesante doctrina en defensa de la Autonomía Local.³⁵⁵ Una ventaja importante reside en el hecho de que las competencias municipales están sustancialmente fijadas en la propia Constitución, lo que permite a la Suprema Corte pronunciarse clara y rotundamente en defensa de los Municipios cuando su ámbito es conculcado por los Estados, como en la Controversia 66/2005, en defensa de la competencia municipal “exclusiva” en el control del uso del suelo. Pero también se

³⁵⁴ Para un estudio completo de las diferencias y similitudes, ver el trabajo de **TORRES ESTRADA, Pedro/ NÚÑEZ TORRES, Michael**. - *“La garantía jurisdiccional del municipio en España y México. Estudio comparado”*. Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

³⁵⁵ **PERALTA CABRERA, Daniel**. - *“La Autonomía Municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, en Revista Jurídica Jalisciense nº 47, 2012. Pág. 181.

va creando una **doctrina interpretativa general en defensa de la autonomía local**, como en la Controversia 19/2011:

“El desarrollo legislativo e histórico del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos revela que el Municipio Libre es la base sobre la que se construye la sociedad nacional, como lo demuestran los diversos documentos que integran los procesos legislativos de sus reformas, tales como la municipal de 1993, la judicial de 1994 y la municipal de 1999, siendo esta última donde destaca la voluntad del Órgano Reformador en pro de la consolidación de su autonomía, pues lo libera de algunas injerencias de los Gobiernos Estatales y lo configura expresamente como un tercer nivel de gobierno, más que como una entidad de índole administrativa, con un ámbito de gobierno y con competencias propias y exclusivas, todo lo cual conlleva a determinar que la interpretación del texto actual del Artículo 115 debe hacer palpable y posible el fortalecimiento municipal, para así dar eficacia material y funcional al Municipio Libre...”.

Si en el anterior apartado veíamos debilidades surgidas del propio texto constitucional, aquí vemos algunas fortalezas. **Luces y sobras para el municipalismo en el sistema federal mexicano.**

2.3. El nivel de autonomía real.

Si descendemos a la realidad, sólo encontramos sombras. **México es una nación federal, con tres niveles de gobierno, pero en la que el poder económico y, por ende, el político, se reparte a dos.** Con datos publicados en el 2010, la participación de los municipios mexicanos en el gasto público total no financiero de la Nación era del 4,3%. En el año 2017, no había mejorado. Por el contrario, algunas cifras publicadas le atribuyeron el 4%. Es uno de los peores datos de Iberoamérica, sólo comparable al de las más centralizadas repúblicas centroamericanas. En relación con las otras grandes naciones federadas, Argentina, que no está muy bien que digamos, le supera hasta casi el doble, y Brasil lo hace hasta cuatro veces más. Tampoco resiste la comparación con España, donde tenemos una participación de las más bajas de Europa.

En España, el reparto a tres tiende a beneficiar a los gobiernos intermedios. En México, con una centenaria tradición de “pacto federal”, el reparto a tres favorece casi por igual a la federación y a los estados federados, dejando marginados a los municipios.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL NO FINANCIERO			
	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO INTERMEDIO	GOBIERNO CENTRAL
MÉXICO	4'3	27'5%	68'2%
ARGENTINA	7'8%	33%	59'2%
BRASIL	16'6%	25'6%	57'8%
ESPAÑA	13'5%	41'5%	45%

Fuente: Informe CGLU 2010
Elaboración propia

Los municipios mexicanos son el ámbito de gobierno menos favorecido.³⁵⁶

Sus ingresos dependen en gran medida de los fondos federales, ya que no tienen potestad tributaria y, en cuanto a los ingresos propios, dependen de los Estados federados. Tienen a su cargo un aceptable número de competencias, entre ellas la prestación de servicios básicos, pero no disponen de recursos humanos ni financieros para hacerlo. Tienen que acudir a los Gobernadores para poder desarrollar sus inversiones y mejorar sus servicios. En cuanto a la capacitación de sus recursos humanos y la modernización de sus estructuras organizativas, dependen de los Institutos de Administración Pública de los Estados. La tradicional dependencia de los Gobernadores como jefes ejecutivos de los Estados federados continúa. Desde 1917, mucho se avanzó en la teoría y en el marco legal, pero en la práctica, el municipalismo mexicano aún espera que se hagan realidad las proclamas del venerable Venustiano Carranza.

Esta situación de dependencia de los municipios mexicanos afecta muy directamente a la capacidad de prestación de servicios básicos a la ciudadanía, con todo lo que ello implica para la calidad de vida de las personas.³⁵⁷

³⁵⁶ Ver **RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita**. - *"Derecho Municipal", 3ª edición. Porrúa, México 2005.*

³⁵⁷ La cobertura del suministro de agua potable en México es del 92%. Pero un 55% de los hogares reciben el suministro con intermitencias y/o en condiciones de baja calidad. El tratamiento de residuos deja mucho que desear, ya que el reciclaje es escaso y tan sólo un 65% de los residuos llega a un vertedero sanitariamente controlado. El transporte público, salvo en las grandes ciudades, es muy deficiente, y en ellas, es aún muy contaminante y falla su regularidad. Ver **GALILEA OCÓN, Sergio**. - Tercer Informe Gold. CGLU, 2012.

3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.

3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las competencias de los municipios en **dos párrafos diferentes**:

➤ **El III dispone que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:**

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

b) Alumbrado público.

c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

d) Mercados y centrales de abastos.

e) Panteones.

f) Rastro.

g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

h) Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

i) Las demás que los legislativos locales determinen, según las condiciones territoriales socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

➤ **El V viene a disponer que, en los términos de las leyes federales y estatales respectivas, los Municipios están facultados para:**

a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal.

b) Participar en la creación y administración de sus recursos territoriales.

c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional, deberán asegurar la participación de los municipios.

d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales.

e) Intervenir en la regulación de la tenencia de la tierra urbana.

f) Otorgar licencias y permisos para construcciones.

g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.

h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten a su ámbito territorial.

i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

En estos dos párrafos, la Constitución utiliza términos muy diferentes de atribución de competencias.

✓ Las materias del primer apartado constituyen un mínimo competencial atribuido directamente por la Constitución a los municipios.³⁵⁸ Se trata de competencias propias de carácter pleno, ya que, respecto a ellas, los Municipios establecen *“los reglamentos y disposiciones que fueran necesarios”*.³⁵⁹ Estas competencias resultan indisponibles para los Estados, que pueden ampliar la lista y regularlas, pero nunca desconocerlas. Este mínimo competencial constitucionalmente reconocido fija unos servicios básicos para todos los mexicanos, con independencia del lugar donde residan. Al menos sobre el papel.

✓ Las “competencias” del apartado V, por el contrario, se establecen como “facultades”, y su concreción se remite a las leyes de régimen local o sectoriales de la materia en cada estado federado. Se faculta a los Municipios, pero ni tan siquiera se obliga a los Estados a reconocer, en todo caso, competencia en esos ámbitos. No está garantizado que sean plenas. Todo dependerá de las leyes estatales. Son muy heterogéneas y ni siquiera son todas ellas competencias propias. Algunas tienen carácter compartido o “complementario”. Constituyen el ámbito difuso del sistema competencial.

Para determinar el alcance de las competencias propias en México, tenemos que partir del mínimo establecido constitucionalmente y acudir a las Constituciones y, sobre todo, a las leyes de los diferentes Estados. Entre éstos, existe una cierta homogeneidad general. Todas suelen distinguir entre “Obligaciones” y “Facultades”; prácticamente todas confunden –como decíamos-, competencia municipal con atribuciones del Ayuntamiento Pleno o Cabildo; la inmensa mayoría establecen una gran confusión entre materias y potestades, incluyendo ambas en interminables listados de supuestas “obligaciones”.

³⁵⁸ En el propio Artículo 115 se las denomina “competencias constitucionales” (Apartado III, 2ª).

³⁵⁹ Artículo 115, V 2ª de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tras un análisis de estas listas en las leyes de régimen municipal de los Estados federados mexicanos,³⁶⁰ exponemos una síntesis incardinada en las cuatro categorías de materias competenciales establecidas en nuestra concepción del sistema competencial,³⁶¹ lo que nos permite la comparación con España.

1º.- Competencias en materia de urbanismo, vivienda, infraestructuras y sostenibilidad ambiental.

- **En materia de urbanismo**, corresponde a los municipios mexicanos, en general, la formación y ejecución del **Planeamiento** con regulación de los usos del suelo; **la gestión urbanística; la disciplina y el control**, con el otorgamiento de licencias y permisos de construcción, así como el control de la edificación. Tanto el Artículo 115 de la Constitución como las leyes estatales hacen especial hincapié en la competencia de regulación de los usos del suelo.³⁶² Las competencias en esta materia son similares a las reconocidas en España.³⁶³ Sin embargo, las leyes sectoriales federales y la injerencia de los Gobiernos estatales ocupan el ámbito, vaciando realmente la competencia municipal. Tal fue el caso de la administración de los usos del suelo considerados forestales por efecto de la Ley General de Desarrollo Forestal Sostenible de 25-II-2003.

- **En materia de vivienda social o de protección**, los municipios mexicanos no suelen tener reconocida competencia. Ni se menciona en el 115 de la Constitución ni, en general, en las leyes de los Estados.³⁶⁴ Ésta es una diferencia notable con España, que suele producirse en muchas naciones iberoamericanas.³⁶⁵

- **En materia de medio ambiente urbano y/o natural** sí se reconocen competencias, aunque limitadas. El Artículo 115 de la Constitución se refiere –como veíamos- a *“participar en la creación y administración de recursos ecológicos”*, y las leyes estatales se refieren a *“expedir reglamentos”* o *“realizar acciones”* en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, *“conforme a las disposiciones de la legislación federal y estatal”*.³⁶⁶ Estas competencias suelen ser compartidas. Como

³⁶⁰ Tras una visión general, nos hemos centrado en cuatro, representativas de distintos modelos: Jalisco, Oaxaca, Michoacán de Ocampo e Hidalgo.

³⁶¹ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“El sistema competencial de las Entidades Locales”*, en Revista de Estudios Locales – CUNAL nº extraordinario julio 2005.

³⁶² Ver **AZUELA, Antonio**. - *“La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”*, en PEMEX: Ambiente y energía, los retos del futuro. UNAM-PEMEX. México, 1995.

³⁶³ Artículo 25.2 a) de la LBRL.

³⁶⁴ Algunos Estados sí la reconocen, con carácter muy genérico e impreciso.

³⁶⁵ Artículo 25.2.a) de la LBRL: *“Promoción y gestión de la vivienda de protección pública, con criterios de sostenibilidad financiera”*.

³⁶⁶ Artículo 39.1.19) de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Jalisco.

propias, al igual que en España, se reconocen “*los jardines, parques y paseos y ornato público*”, así como la recogida, tratamiento y gestión de residuos sólidos urbanos.³⁶⁷

- **En materia de infraestructuras y servicios urbanos** existe un amplio reconocimiento, pudiendo señalarse:

- El ciclo urbano del agua.³⁶⁸
- Realización de obras de infraestructuras y equipamiento urbanos.
- Limpieza y cuidado de calles, calzadas, avenidas y lugares públicos.
- Alumbrado público.
- Cementerios.
- Mercados, lonjas, tiangués, ferias y rastros o venta ambulante.
- Tráfico y estacionamiento. Transporte urbano.

En este caso, **existe una identidad amplia con las materias que la Ley de Bases de Régimen Local atribuye a los municipios en España.**

2º.- Competencias en materia de actividades prestacionales: servicios a las personas.

- **En el ámbito de la educación** se reconoce en la legislación de los Estados la competencia de vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria, así como la aportación de terrenos y edificios para colegios.³⁶⁹ También se habla, en general, de “impulsar la educación”, como competencia complementaria.³⁷⁰

- **En el ámbito de la sanidad** se reconocen competencias de higiene y salubridad públicas,³⁷¹ así como la inspección y control de alimentos y bebidas. En casi todas las leyes estatales se habla de la colaboración con el sistema de salud, pero como competencia complementaria, si bien en algún Estado (como en Querétaro) son más concretas.³⁷²

³⁶⁷ Artículo 25.2.b) de la LBRL española. En México no se reconoce con detalle la protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas. En España, estas competencias están circunscritas al medio urbano, excluyéndose el medio natural. En México ocurre un poco lo contrario.

³⁶⁸ Artículo 25.2.c) de la LBRL en España.

³⁶⁹ Términos muy similares a las del Artículo 25.2.n) de la LBRL española.

³⁷⁰ Recuerda a lo dispuesto en España en el derogado Artículo 28 de la LBRL.

³⁷¹ Artículo 25.2.j) de la LBRL en España.

³⁷² **NETTEL BARRERA, Alina del Carmen.** - “*Las competencias municipales otorgadas por el Artículo 111 de la Constitución y su relación con los derechos humanos y el mantenimiento y promoción de la salud pública*”, en Revista IUS, vol. 7, nº 32, 2013, pág. 52.

- **En materia de servicios sociales**, las competencias reconocidas son muy pocas y ambiguas.³⁷³

- **En el ámbito de la cultura**: En términos generales, las leyes de los Estados reconocen competencia en materia de promoción cultural y realización de actividades culturales, como prestación a la comunidad vecinal.³⁷⁴

3º.- Competencias en materia de seguridad ciudadana.

En México, la propia Constitución reconoce a los municipios amplias competencias en materia de seguridad pública. El Artículo 115 se remite a los términos del 21:

“... La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerlo efectivo, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala....

Las instituciones policiales deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública....

*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional.... La operación y desarrollo de la selección, ingreso, formación, evaluación.... de los integrantes de las instituciones de seguridad pública será competencia de los **tres órdenes de gobierno**, en el ámbito de sus respectivas atribuciones...”*

La Policía Municipal mexicana es un cuerpo de seguridad dependiente del Municipio y bajo el mando superior del Presidente Municipal,³⁷⁵ que, como parte de las instituciones de seguridad de la Nación, **tiene encomendadas funciones de prevención del delito, además de las de tránsito y circulación.**

Las leyes de los Estados hacen referencia, como competencia municipal, a la **protección civil.**

³⁷³ Las competencias municipales propias en este ámbito son muy pocas, prácticamente inexistentes entre los municipios mexicanos. En España se han visto reducidas considerablemente en la reforma operada por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, produciéndose una cierta equiparación.

³⁷⁴ Reformado final el 18-06-2008.

³⁷⁵ En términos constitucionales, únicamente *“acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como fuerza mayor o alteración grave del orden público”* (Artículo 115.VII de la CPEUM).

La Policía Municipal en México está muy bien configurada, y su rol es prácticamente idéntico al que ésta desarrolla en España. Luego, la práctica dista mucho de la definición teórica. En ello influye la situación de violencia que se vive en muchos Estados, la corrupción y la escasa autonomía financiera de los municipios para sostener una función costosa. Ello a pesar de que la Constitución, también en el Artículo 21, teniendo en cuenta este factor, prevé que *“los fondos de ayuda federal para la seguridad pública a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser dedicados exclusivamente a estos fines* (Base e). Pero no siempre se cumple con rigor y puntualidad.

El diseño como “policía preventiva” de seguridad –no sólo de circulación- es importante y sienta las bases de un eficaz logro en la lucha contra el menudeo y la pequeña delincuencia. En los municipios del Estado de Quintana Roo, aplicando el modelo de **“Policía Municipal de proximidad”** español,³⁷⁶ se han conseguido avances importantísimos, replicables en otros municipios del país.³⁷⁷

4º.- Competencias en materia de promoción económica y creación de empleo.

En este ámbito existe también una notable coincidencia entre México y España, pero en sentido negativo: en ambas naciones, los municipios carecen de competencias destacables. No se trata de una influencia histórica, ya que en el Artículo 321.9 de la Constitución de 1812 se decía que los Ayuntamientos de las Españas, vieja y nueva, deberán *“Promover la agricultura, la industria y el comercio las circunstancias de los pueblos y cuanto sea útil y beneficioso”*. Hace más de doscientos años se atribuía competencia, y actualmente disponemos de un modelo competencial desequilibrado, con una carencia casi absoluta de competencias regulatorias y de promoción económica.

En las leyes de los Estados mexicanos encontramos dos tipos de referencia, apenas significativos:

a) La consideración como competencia de *“las medidas tendentes a propiciar la ocupación y reducir el desempleo, estableciendo un servicio de colocación”*, en colaboración con los otros niveles de gobierno (Jalisco).

³⁷⁶ Desarrollado en **MERINO ESTRADA, Valentín/LÓPEZ DE HARO MÍAS, Juan.** - *“La nueva policía municipal; estrategia, organización y calidad. El modelo implantado en Valladolid”*, en REAL nº 286, enero-abril 2002, págs. 247-248.

³⁷⁷ **SÁNCHEZ MÉNDEZ, Luis Germán.** - *“Reingeniería policial hacia la proximidad social en los municipios de Othán P. Blanco y Tulúm (Quintana Roo)”*, en Actas del XXX Congreso Iberoamericano de Municipios. Ed. Estado de Jalisco. OICI.FEMP. Guadalajara, 2015, pág. 238.

b) La consideración como competencia compartida y de colaboración: la promoción de la industria, el comercio... (Hidalgo).

Por otra parte, tampoco aparece en México la competencia propia reconocida en España de *“promoción en su término municipal de la participación de los ciudadanos en el uso eficiente y sostenible de las tecnologías de la información y las comunicaciones”*,³⁷⁸ que está sirviendo en las ciudades para soportar parcialmente el impulso de la nueva economía del conocimiento.³⁷⁹ No estaría mal adoptar una cláusula así en México, que facilitara los procesos que se desarrollan en este contexto, sumamente interesantes.³⁸⁰

3.2. Las potestades.

El reconocimiento de las potestades públicas, como elemento esencial del sistema competencial, es débil en México, presentando además notables diferencias entre unas y otras potestades.

La potestad normativa está reconocida a nivel constitucional, y desarrollada en la legislación de los Estados:

“Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir los legislativos de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal” (Artículo 115.II.CPEUM).

La potestad tributaria, por el contrario, es prácticamente inexistente, siendo ésta una de las debilidades más notables del municipalismo mexicano.

“Los municipios:

a) Percibirán las cuotas.... que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria....

³⁷⁸ Artículo 25.2.ñ) de la LBRL, introducido por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

³⁷⁹ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“La reorientación estratégica: economía del conocimiento y ciudades inteligentes”*, en Revista de Estudios Locales – CUNAL nº 152.

³⁸⁰ Ver **LÓPEZ SANTOS, Jonathan.** - *“Innovación y creación de valor público en Gobiernos Locales mexicanos”*, en la Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales y Humanísticas (RICSH), Vol. 5 nº 9. 2016.

Los Ayuntamientos, en el ámbito de sus competencias, propondrán a los legislativos de los Estados las cuotas y tarifas, impuestos, derechos, contribuciones...” (Artículo 115. IV de la CPEUM).

Dependen en último término de los Estados.

La potestad expropiatoria no la tienen reconocida.

Dependen de los Estados, a quiénes tienen que acudir, solicitando la expropiación como beneficiarios.

• **La potestad sancionadora** sí está reconocida, aunque con limitaciones.

En aras a unificar las legislaciones de los Estados y fortalecer la posición de los municipios mexicanos, estaría bien efectuar una reforma de las potestades reconocidas en la Constitución, tomando como base el modelo español del Artículo 4 de la LBRL.

3.3. La delegación de competencias.

Como sabemos, el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos constituye el único referente normativo básico y común del régimen municipal mexicano y, por lo tanto, de su sistema competencial municipal. En este Artículo no existe una exposición sistemática de las competencias. No se hace mención a las competencias delegadas ni a la delegación de competencias. Es evidente que al decir: *“Las demás que los legislativos locales determinen, según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera”*, se entienden tanto las atribuidas como propias como las que los Estados deleguen.

Las leyes de los Estados no prevén un modelo de competencias delegadas y, cuando lo hacen, es desde su óptica. En cualquier caso, **no fijan un régimen jurídico de las delegaciones**. El planteamiento es el de **suscribir convenios**, y esto se emplea más para que el Estado asuma competencias municipales que para la lógica descentralizadora, débil entre las entidades estatales mexicanas.

La débil participación de los municipios mexicanos en el gasto público nacional, su excesiva dependencia de los Gobernadores estatales y, consiguientemente, la escasa capacidad de gestión de servicios básicos a los ciudadanos de los municipios mexicanos, hacen muy aconsejable la confección de un sistema o modelo de delegación de competencias de los Estados a los Municipios con capacidad suficiente para gestionarlas. Sería recomendable una reforma del Artículo 115 de la Constitución que acogiera un régimen jurídico común de delegación, al menos en sus aspectos básicos. El modelo del Artículo 27 de la LBRL española puede ser una referencia, pero sin

excesos y adaptado a su realidad. En todo caso, debe ser asumido como un valor por los Estados, sin cuya concurrencia nada es posible.

3.4. Los Servicios Públicos Municipales.

➤ Los servicios mínimos de obligada prestación.

Ni en la Constitución ni en las leyes de régimen municipal estatales de México están contemplados los servicios mínimos de obligada prestación.

Sin embargo, el apartado III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tiene ciertos rasgos que nos llevan a pensar en esta institución:

- Está redactado en términos imperativos: los Municipios **tendrán** a su cargo..., como si quisiera destacar que esos servicios no sólo son competencia de los municipios, sino que éstos **deberán prestarlos**.

- El listado está referido a **servicios básicos esenciales**.

- Tras enunciarlos, se dice que los Municipios podrán.... **asociarse para su más eficaz prestación**, términos que hacen referencia a la búsqueda de una mayor economía de escala o una mayor capacidad para garantizar la prestación de esos servicios por todos y cada uno de los municipios, sea cual sea su situación. Nos recuerda mucho al antiguo Artículo 26.2 de la LBRL española.³⁸¹

- Existe otro listado de competencias, en el apartado V, redactado en **términos facultativos**, a determinar por las leyes de las entidades estatales.

Desde luego, no se trata de Servicios Mínimos de Obligada Prestación, ya que están pensados desde la óptica del municipio, y no desde el derecho de los vecinos. Como decíamos, **son competencias garantizadas a los municipios, y no servicios garantizados a los vecinos**. Y, sin embargo, no resulta baladí la “aproximación” detectada.

En las leyes de los Estados, las competencias se contemplan de forma caótica, sin una sistemática razonable y sin adecuada distinción tipológica. Con frecuencia, reproducen el mínimo competencial del Artículo 115 de la Constitución y van añadiendo una mezcla interminable de materias, facultades y atribuciones. Algunas leyes reconocen un listado de derechos de los vecinos,³⁸² pero son de participación, de

³⁸¹ Modificado por Ley 27/2013, de 27 de diciembre, en su anterior redacción decía: solos o asociados, los municipios prestarán los siguientes servicios.... Esto impulsó notablemente la figura de las Mancomunidades.

³⁸² Ver, por ejemplo, el Artículo 27 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.

información, de relación, pero nunca el derecho a recibir unos determinados servicios, básicos y esenciales para la comunidad.

Teniendo en cuenta la baja capacidad de prestación de servicios básicos a la ciudadanía que tienen, en general, los municipios mexicanos, y dado que los servicios mínimos de obligada prestación son demasiado importantes para dejarlos en manos de los Estados, **propondría que la institución española de los Servicios Mínimos Obligatorios³⁸³ se introdujera en México a través de una reforma del Artículo 115 de la Constitución.**

Siempre he dicho que la institución jurídico-social de los Servicios Mínimos Obligatorios es útil en las naciones iberoamericanas y debería implantarse, pero no miméticamente, sino de forma creativa y adaptada a la realidad de cada nación. Pues bien, la interiorización del régimen local en los Estados, la débil presencia efectiva de recursos de los municipios, con notables diferencias en el enorme territorio, la evidente dispersión normativa, hacen aconsejable que en México se hiciera pronto una **reforma que se concretaría de esta forma:**

- **El actual apartado III establecería los Servicios básicos de obligada prestación por todos los municipios mexicanos**, comenzando en los siguientes términos: Todos los municipios de la nación prestarán obligatoriamente a sus ciudadanos los servicios siguientes....

- Los concretos servicios podrían ser los mismos que figuran actualmente, quizás excepto las letras h) y j).

- Se añadiría un párrafo que dijera: Las constituciones de los Estados podrán establecer otros servicios obligatorios para determinados tramos de población, en función de las necesidades ciudadanas y de la capacidad de los municipios. Igualmente, la legislación de los Estados deberá establecer respecto a cada Servicio de Obligada Prestación las correspondientes especificaciones técnicas y estándares de calidad mínimos para que pueda considerarse implantado en un municipio.

De esta forma, se tendría en cuenta la potestad de los Estados y la atención a las evidentes diferencias de Planta municipal entre ellos.

³⁸³ Los Servicios Mínimos de obligada prestación son una institución presente en la legislación española de régimen local desde hace casi un siglo, ya que aparecen por primera vez de forma ordenada en el Capítulo IV del Título V del Libro Primero del Estatuto Municipal de 1924, bajo la denominación de "Obligaciones de los Ayuntamientos". Para entender el rol desempeñado en su evolución y la importancia actual: **MERINO ESTRADA, Valentín/ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar.** - *"Nuevos enfoques en la gestión de los Servicios ..."*. Obra cit., págs. 107 a 113.

▪ Se mantendría, reforzado, el impulso al asociacionismo: *“A efectos de la prestación de los Servicios Mínimos Obligatorios, los municipios podrán asociarse..... Los Estados fomentarán e impulsarán el asociacionismo municipal para alcanzar mejores y más eficientes niveles de prestación de los servicios”.*

▪ **El apartado V pasaría a establecer con claridad las competencias propias.** *“Además de los servicios enumerados en el apartado III, consideramos competencias propias de los municipios en toda la federación, las siguientes:*

En cuanto a la garantía judicial de cumplimiento, precisaría de otro párrafo, estableciéndolo como un “derecho del vecino”. No tengo seguridad sobre la conveniencia y oportunidad inicial de este asunto. En todo caso, al estar en la Constitución federal, la institución gozaría de una alta protección frente al incumplimiento de los Estados y de los Municipios.

Las formas de gestión de los Servicios Públicos Municipales.

No existe en México un modelo o patrón de “formas de gestión de los servicios públicos municipales”, ya que el tratamiento que a estas materias otorgan las leyes de los distintos Estados difiere notablemente.

El elemento común es, dentro de su variada normativa, **la concesión**. Algunos Estados regulan conjuntamente concesiones de obra y concesiones de servicios. Otros, sujetan el otorgamiento de la concesión municipal a la autorización del Estado, lo que denota una profunda desconfianza.

Un “modelo” frecuente es el que establece formas de gestión bajo el paraguas de **“administración paramunicipal”**, como el Estado de Oaxaca:

“Para atender los servicios públicos, el Ayuntamiento podrá crear las siguientes entidades paramunicipales:

- 1.- Los organismos públicos descentralizados.*
- 2.- Las empresas de participación municipal.*
- 3.- Los fideicomisos públicos, en los que el fideicomisario será el Ayuntamiento.*

Los Servicios Públicos y la administración pública paramunicipal se regulan teniendo en cuenta la ley de Planeación”.

(Artículos 101 y 102 de la Ley Orgánica Municipal).

La regulación de las formas de gestión en España puede ser un referente interesante en México, si bien la dispersa normativa hace difícil la configuración de un patrón común.

4. LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1. Recursos del Municipio.

El Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su Fracción IV que los municipios administran libremente su Hacienda, formada por cuatro fuentes de recursos:

- ◆ Los rendimientos de los bienes que les pertenecen.
- ◆ Las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establecen a su favor.

Percibirán, en todo caso, las contribuciones que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

◆ Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

- ◆ Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

Los Estados federados no sólo fijan las contribuciones que los municipios pueden percibir, sino que también intervienen en la delimitación de los criterios y el monto de las participaciones federales que han de corresponder a los municipios. Éstos no tienen participación en el órgano de coordinación que fija las bases de esas transferencias federales: el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), lo que constituye una limitación más, que debiera eliminarse.³⁸⁴

Las leyes de régimen municipal o –más detalladamente- las de Haciendas Municipales de los Estados, son las que fijan la naturaleza y alcance de los ingresos municipales. Entre ellas existe una cierta coincidencia, al menos en los conceptos.

Los recursos que nutren las haciendas municipales son los siguientes:³⁸⁵

1) **Impuestos:** prestaciones en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas, morales y unidades económicas, para cubrir los gastos públicos y demás obligaciones a cargo de los Ayuntamientos.

³⁸⁴ **RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita.** - “El Régimen Municipal en México”. Revista Argentina de Administración Pública – RAAP nº 443, 2015. Pág. 218.

³⁸⁵ Tomamos como referencia la **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco**, que es notablemente representativa, situándose en una posición de desarrollo media.

2) **Contribuciones especiales:** prestaciones que fija la ley a quienes, independientemente de la utilidad general, obtienen beneficios diferenciados particulares, derivados de la ejecución de una obra o de un servicio público.

3) **Derechos:** contraprestaciones establecidas en la ley por los servicios que los municipios prestan en sus funciones de Derecho Público.

4) **Productos:** son los ingresos que perciben los municipios por actividades que no corresponden a sus funciones propias de Derecho Público, así como por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales.

5) **Aprovechamientos:** son los recargos, las multas y los demás ingresos de Derecho Público que perciben los Municipios, no clasificables como impuestos, contribuciones o cualquier otro concepto de derecho público en esta lista.

6) **Participaciones:** son las cantidades que los municipios del Estado tienen derecho a percibir de los impuestos federales y estatales, conforme a las leyes respectivas y los convenios de colaboración que se hayan suscrito o se suscriban para estos efectos.

También son ingresos municipales, aunque no formen parte de la Hacienda Municipal en sentido estricto, **las aportaciones y donaciones federales, de los estados o instituciones y de particulares que estén destinados a fines específicos.**

Con diferentes denominaciones, los ingresos son esencialmente los mismos que en España.³⁸⁶ Las fuentes de recursos, sobre el papel, son diversificadas y deberían ser suficientes. No lo son, porque los municipios no disponen de margen para fijar sus tributos (impuestos, contribuciones especiales y derechos). Los Estados les tienen maniatados. Los más pequeños y estructuralmente débiles viven prácticamente y con dificultades de las cantidades que reciben de fondos federales y de las donaciones específicas de los Gobernadores.

Conforme a los datos publicados por CGLU³⁸⁷ la estructura de los ingresos en México es la siguiente:

Ingresos propios (impuestos, contribuciones especiales y derechos) ...18%

³⁸⁶ **Artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.** Los “Productos” son equivalentes a “ingresos patrimoniales y demás de derecho privado”; las tasas y precios públicos responden al concepto de “Derechos”, mientras que impuestos y contribuciones especiales como formas tributarias se emplean con la misma acepción y naturaleza. Los apartados a) y b) del Artículo 2 responden al término “Aprovechamientos”. El término “participaciones” tiene un contenido idéntico en ambas normativas.

³⁸⁷ **MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge.** - “*América Latina...*”. Obra cit., pág. 122.

Impuestos compartidos	32%
Transferencias	50%

Los impuestos compartidos son participaciones en tributos federales o estatales. Por ello, en realidad el peso de las transferencias y participaciones es del 82%, mientras que los ingresos propios tributarios están en un 18%. Los ingresos propios totales pueden calcularse en torno a un 20%. El nivel de dependencia es enorme. El “esfuerzo fiscal” de los municipios mexicanos está muy por debajo del 50% del que corresponde a los españoles. Los ingresos propios tributarios representan uno de los porcentajes más bajos entre las naciones iberoamericanas. Están notablemente por debajo de su importancia en Guatemala, a pesar de que esta nación tiene garantizadas unas altas transferencias.

Las transferencias o aportaciones federales están fragmentadas en un conjunto excesivo de fondos, y los criterios de reparto dependen de los Estados federados. **Urge una unificación y el establecimiento de criterios y montos de carácter federal.** El modelo de España, con dos únicos sistemas³⁸⁸ y criterios homogéneos, sistemáticamente justos y equilibrados, podría ser un referente. Las participaciones en tributos estatales es lo que debe estar en manos de los Estados federados. Pero no el manejo de los fondos municipales federales. La interiorización del régimen local en los Estados no puede excederse hasta tal punto.

4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación.

En México, los municipios no tienen facultades para establecer aportaciones obligatorias a cargo de ciudadanos y/o empresas. La potestad tributaria está íntegramente reservada a los poderes originarios del “pacto federal”: la federación y los estados. Cada Estado federado aprueba los tributos a sus municipios, que tienen –eso sí- capacidad de propuesta.

► **Una primera consecuencia de este modelo es que la aprobación de las cargas tributarias anuales del municipio resulta un camino extraño y tortuoso.**

- En primer lugar, la Ley de Haciendas Municipales de cada Estado crea los impuestos, derechos y contribuciones especiales que a los municipios correspondan, definiendo sus elementos esenciales. Hasta aquí, algo relativamente normal, sólo relativamente, ya que existen tantos sistemas fiscales municipales como Estados.

³⁸⁸ El de “Cesión de recaudación de impuestos del Estado” para los municipios del Artículo 111 de la LRHL, y el general de “Participación en los tributos del Estado”, para los restantes.

- Para cada ejercicio fiscal, cada Ayuntamiento formula sus **propuestas tributarias**, que comprenden el tipo aplicable y fijan los elementos concretos del tributo para ese año

- La Legislatura del Estado federado (Parlamento) aprueba todas y cada una de las propuestas, sin tener obligación de respetarlas, aunque suele hacerse. El instrumento es la Ley de Ingresos Municipales, una especie de “Ordenanza fiscal anual”, una por Municipio. Algunos Estados tienen que aprobar cientos de leyes de ingresos municipales. Varios fijan por ley una serie de elementos tributarios para su aplicación subsidiaria en los municipios en los que no llegara a aprobarse la ley de ingresos anual.

► **La segunda consecuencia es que en México existe un sistema tributario municipal complicado, heterogéneo, difícil de comprender y de cumplir.**

► **La tercera, como fruto de las dos anteriores, es que el sistema tributario municipal deviene falto de equidad y profundamente insuficiente.**

➤ El principal impuesto es el “impuesto predial”³⁸⁹, al que se hace mención expresa en el Artículo 115 de la Constitución. El objeto del impuesto es la propiedad de predios, así como de los correspondientes edificios sobre los mismos. La base suele ser el “valor fiscal”, que se obtiene de los datos catastrales. La regulación varía según los Estados. No es el único impuesto sobre la propiedad inmobiliaria. Por lo demás, existen muchos y diversos impuestos sobre actividades económicas, recreativas y otras. Se entremezcla con los “derechos” y da lugar a un abigarrado conjunto tributario, de escasa potencia y viabilidad. Existen impuestos y derechos cuya recaudación es más costosa que el rendimiento que aportan.

➤ La recaudación es municipal y en ella juega un rol destacado la Tesorería como dependencia municipal obligatoria. Al frente de ella está el Tesorero. Las leyes de los Estados fijan las funciones del Tesorero y los requisitos para el cargo, con criterios de profesionalidad muy débiles³⁹⁰. La profesionalización de la figura del Tesorero es fundamental. Por lo demás, la experiencia española en cuanto a aspectos de gestión eficiente, como domiciliaciones, pago por internet, cuenta tributaria municipal, etc., puede ser de utilidad. Claro está que precisa una previa potestad tributaria municipal.

Los Municipios pueden suscribir un Convenio con el Estado federado para que éste se haga cargo de la recaudación de algunos tributos. Esto no está mal. Para

³⁸⁹ Equivalente al IBI español.

³⁹⁰ Las legislaciones de los Estados varían en sus “exigencias”. Algunas requieren estar en posesión del título de economista, contador o actuario. Una de las “más rigurosas”, la del **Estado México**, exige además **¡¡dos años de experiencia previa profesional!!**

muchos pequeños municipios puede ser una solución adecuada. El rol del Estado federado es en este sentido idéntico al de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, que gestionan la recaudación como si fueran una Diputación, en España.

➤ Cumplido el centenario del modelo implantado por el Artículo 115, en el pacto federal de Querétaro, **urge una reforma del sistema tributario municipal mexicano**. Esta reforma tiene que articularse mediante un cambio sustancial del Artículo 115, fracción V, actual, en dos sentidos:

a) Otorgar potestad tributaria limitada a los Municipios de la Federación.

b) Fijar unos baremos comunes de tributación municipal para todos los municipios de México, con un número reducido de impuestos obligatorios.

Los municipios deberían poder aprobar sus **Ordenanzas Fiscales**, que sustituirían a las leyes de ingresos municipales. Podrían crear derechos en base a la legislación federal y/o de los Estados. No podría crear impuestos, pero sí fijar determinados elementos, atendiendo al margen que le otorguen las leyes.

Esta reforma es indispensable para configurar un sistema tributario municipal justo y eficiente. La única forma de colocar verdaderamente a los municipios como tercer poder de la Nación federal. Es coherente con el sistema federal, uno de cuyos principios básicos es el de dirección económica y del desarrollo nacional por el poder federal para asegurar la igualdad y el bienestar de sus ciudadanos.

4.3. Presupuestos municipales.

Paradójicamente, los municipios mexicanos, que no pueden aprobar sus ingresos propios, sí pueden aprobar libremente sus Presupuestos, pero no encuentran los fondos necesarios para equilibrarlos.

Las leyes de los Estados establecen el procedimiento de aprobación de los Presupuestos municipales, la documentación que debe contener, la estructura y las bases para la ejecución.

El procedimiento para la aprobación es bastante coincidente y muy parecido al establecido en España:

- La iniciativa corresponde al Presidente Municipal, que forma el Proyecto de Presupuestos Anual y lo somete al Cabildo para su aprobación.

- El Cabildo aprueba el Presupuesto antes del 15 de diciembre del año anterior. Se requiere voto cualificado, es decir quórum municipal de 2/3.

▪ No suele plantearse en las leyes un periodo de información pública, como en España.

▪ **Los Presupuestos de gastos se estructuran en los Capítulos** que establece la ley. Normalmente son seis:

- Gastos de administración.
- Prestación de Servicios Públicos.
- Inversiones.
- Adquisiciones.
- Cancelación de pasivo.
- Gastos especiales.

Los capítulos se desarrollan en conceptos.

La carencia de ingresos lleva a un Presupuesto de gastos muy desequilibrado, siendo muy alto el porcentaje de “gastos de administración”.³⁹¹

4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.

En los Estados Unidos Mexicanos, el ejecutivo rinde cuentas al Congreso de la Nación, que ejerce el control económico-financiero a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, una especie de Tribunal de Cuentas que en el 2000 vio reforzadas sus funciones con la Ley de “Fiscalización Superior de la Federación”. Pero su jurisdicción no alcanza a los Municipios, que a estos efectos –como en tantos- dependen de cada Estado Federado. A nivel de Estado se reproduce el modelo y cuentan con un Órgano de Fiscalización Superior y sus correspondientes leyes de fiscalización superior estatales.

En los Municipios, podemos considerar un control externo y otro interno.

En el plano externo, los Municipios envían su Presupuesto y sus cuentas a la **Legislatura del Estado para su fiscalización**. Esta fiscalización no suele ser ni rigurosa técnicamente ni independiente, utilizándose a veces como forma de control político.

En el plano interno, la fiscalización corresponde a la figura técnica y profesional de la **Contraloría**. Pero no siempre existe.

³⁹¹ **RENDÓN HUERTA-BARREDA, Teresita.** - “*El Régimen...*”. Obra cit., pág. 220.

Como en España, en la inmensa mayoría de naciones iberoamericanas existe la obligación legal de establecer o crear un órgano de control interno de la gestión económico-financiera del Municipio. México es una excepción, ya que puede ser optativo, según las leyes orgánicas municipales de cada uno de los 32 Estados.³⁹²

Las únicas figuras profesionales existentes en todos los municipios son Secretario y Tesorero. El Contralor o Interventor sólo si lo establece la Ley Orgánica Municipal del Estado y si lo dice de forma imperativa.

Como decíamos, la figura del Contralor debería ser obligatoria. **Secretario, Contralor (Interventor) y Tesorero**, como en España. Y debería ser **profesional e independiente**. Sólo así podrán mejorar el nivel de transparencia y el efectivo control sobre la gestión económico-financiera.

³⁹² Ver **MENDOZA GONZÁLEZ; M^a de los Ángeles**. - *“Breve estudio de entidades de control municipal en España, Francia, México, Argentina, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica”*. Universidad de Guadalajara. Revista “Letras Jurídicas” nº 17. Guadalajara (México), 2013.

5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

5.1. La intermunicipalidad.

La fracción I del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone taxativamente que “***no habrá autoridad intermedia alguna entre éste (el Ayuntamiento) y el gobierno del Estado***”³⁹³.

Esta prohibición impide la existencia en México de instituciones intermedias, formadas a partir de la agrupación de municipios, del tipo de las Diputaciones Provinciales españolas.

Pero, por otra parte, la Constitución no prohíbe que los municipios se asocien en entidades de derecho público para el cumplimiento más eficaz de sus funciones. Al contrario, les faculta expresamente en la fracción III, párrafo tercero:

“Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden. En este caso, y tratándose de las asociaciones de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos. Asimismo....., podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio”.

Por ello, **la intermunicipalidad en México está formada únicamente por Asociaciones Voluntarias de Municipios.**

Esto está muy bien. Porque México es una nación con tres niveles de gobierno, y el municipal ya ve frenada su potencialidad por la dependencia de los otros dos, pero sobre todo del Estado y su Gobernador. Entre las 32 entidades federadas, las hay de muy distinto tamaño, ámbito territorial y número de municipios. Algunas tienen tan solo 5 municipios y la gran mayoría, menos de cien. No puede haber instituciones intermedias, que sólo servirían para frenar la fortaleza municipal. Sin embargo, en los Estados con mayor número de municipios, bastantes de ellos de escaso tamaño poblacional, puede resultar necesaria una función instrumental para suplir las carencias de capacidad. Esta necesidad la pueden desarrollar los Estados por la vía del Convenio, asumiendo algún servicio o función municipal. Lo mismo que hacen —o deberían hacer—

³⁹³ El constituyente de 1917 dio mucha importancia a esta disposición, ya que estaba pensada para la eliminación de figuras como el “**Jefe Político**”, intermediario “caciquil” que controlaba a los Ayuntamientos, como en la España del XIX.

las Comunidades Uniprovinciales en España, que, sin Diputaciones, realizan la función de asistencia y apoyo a los pequeños municipios.

Pero no podemos olvidar que, aunque el tamaño poblacional medio de los municipios mexicanos es alto, su capacidad para la prestación efectiva de servicios básicos con frecuencia deja mucho que desear. El asociacionismo para realizar obras o gestionar servicios en común puede ser muy conveniente para unir fuerzas y conseguir escalas económicamente adecuadas y eficientes. Éste es el rol de las “Mancomunidades”.

5.2. Las Mancomunidades.

El desarrollo de la previsión constitucional corresponde a los Estados, exactamente igual que en España, donde las Comunidades Autónomas desarrollan las previsiones del Artículo 44 de la LBRL sobre las Mancomunidades de Municipios. En México existe una mayor heterogeneidad en el nivel de desarrollo y en los enfoques. Hemos tomado como referencia el Título Quinto de la Ley del Régimen Municipal para el Estado de Baja California, por ser muy expresivo y claro, incluso en su título: De la “Asociación con fines de Derecho Público”.

*“Artículo 48.- **De la Asociación entre Municipios.** - Los Municipios, previo acuerdo de sus Ayuntamientos, podrán asociarse entre sí para la prestación de un servicio o el ejercicio de una función pública, bajo las siguientes bases:*

I.- El objeto del Acto deberá versar sobre la mejora en la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función pública.

II.- El convenio de asociación o coordinación deberá constar por escrito, estar firmado por los representantes legales de las partes y publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado y en la Gaceta de los Municipios de que se trate.

III.- El acto deberá prever causas de rescisión, terminación anticipada y efectos derivados del incumplimiento de las partes....

*Artículo 49.- **De los tipos de Convenios.** - Para los efectos del Artículo anterior, los Municipios podrán suscribir los siguientes **tipos de convenio:***

*I.- **Convenio de coordinación.** - Aquél que tenga por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio*

público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes cede a la otra atribución, en todo o en parte, respecto de la materia correspondiente;

II.- Convenio de Asociación por Mandato Específico. - *Aqué en el que una parte encarga a la otra la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, cediéndole en consecuencia todo o parte de las atribuciones y facultades relativas a la materia de que se trate; y*

III.- Convenio de Asociación con Objeto Común. - *Aqué en el cual las partes se propongan prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo descentralizado en el cual las partes depositen la titularidad de las atribuciones que les corresponden, en los términos del acuerdo que al efecto adopten. Los organismos que, conforme a esta figura, se generen, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que las reglas para su rescisión, terminación, desaparición y liquidación deberán quedar establecidas en el Convenio respectivo”.*

Sólo la tercera modalidad de Convenio da lugar a la creación de un organismo o entidad con personalidad jurídica propia y atribuciones para el cumplimiento de sus fines. Este organismo descentralizado reúne las características esenciales de las Mancomunidades españolas, aunque no se emplee esta denominación. Veámoslo a partir de un análisis comparativo con las previsiones del Artículo 44 de la LBRL:

a) **El derecho de asociación:** La mancomunidad es una manifestación del libre derecho de asociación de los municipios.³⁹⁴ La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no emplea este término, pero reconoce expresamente la posibilidad de asociarse con la sola aprobación de los Ayuntamientos. Si dispone que, en caso de ser municipios de distintos Estados, deberán contar con la aprobación de las respectivas legislaturas. A sensu contrario sabemos que **los Municipios pertenecientes a un solo Estado pueden asociarse libremente**, sin autorización estatal ni federal.

b) **Los fines:** En España, el fin es restringido y acotado a “obras en común y servicios determinados de su competencia”.³⁹⁵ En México se emplea una terminología más abierta, al hablar de “funciones que les correspondan”. Sin embargo, al dar lugar a una “organización descentralizada”, es evidente que esos fines determinados no pueden ser funciones de autoridad. Estamos, pues, ante una asociación con fines de prestar

³⁹⁴ Ver MERINO ESTRADA, Valentín. - “Las Mancomunidades de Municipios”, en “La intermunicipalidad en España”. CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Director). MAP. Madrid, 2005.

³⁹⁵ La reforma del 2013 profundizó en esta restricción, pues en la práctica, el término “servicio” se venía entendiendo en sentido amplio, como todo lo que hace la Administración Municipal.

más eficientemente los servicios públicos. Es importante destacar que la asociación no puede tener más finalidad que “la mejora” o la “mayor eficacia” en la gestión. Sólo así se justifica. Igual que en España.

c) **Naturaleza de la entidad u organismo:** Un organismo “descentralizado”, dotado de personalidad jurídica y base asociativa. Se trata, pues, de una Personificación Instrumental Local (PIL). Es lo que son las Mancomunidades en España.³⁹⁶ Un ente instrumental y, al tiempo, asociativo, por lo que su “voluntad” no depende de un municipio, sino de varios, con independencia de la forzada adscripción.³⁹⁷ En España, las Mancomunidades están consideradas entidad local. Esto en México no es posible, pues no existe como tal el concepto de Entidad. Lo que para nosotros es local, allí es únicamente municipal. De hecho, la terminología “local” se refiere con frecuencia a los Estados federados. Más allá del nombre, la única importancia que tiene esta cuestión se refiere a las potestades. Pues bien, veámos cómo la Ley de Baja California habla de transmisión al órgano de “la totalidad” de las facultades de los municipios relacionadas con el fin o fines. Sí podrá disponer de facultades o potestades, en los términos del Convenio.

Dos precisiones más:

- **Las Mancomunidades se rigen por sus Estatutos**, cuyo contenido mínimo está fijado por ley. En México no se emplea el término, pero sí se precisan determinadas características del **Convenio**, que tienen que estar establecidas.

- **El procedimiento de aprobación** exige el acuerdo de todos los municipios en sus Cabildos. Las leyes de los distintos Estados suelen regularlo, exigiendo un quórum reforzado. Igual que en España.

Existe una identidad básica entre las Mancomunidades españolas y de otras naciones iberoamericanas y las Asociaciones mexicanas, lo que permite y avala que aquéllas pueden ser un referente para el fortalecimiento de la figura en México.

5.3. Asociaciones para la defensa de intereses.

En México también está presente la otra vertiente del derecho de asociación de los municipios: las asociaciones civiles o de derecho privado para la defensa de intereses comunes. Pero, a diferencia de España, el asociacionismo municipalista está

³⁹⁶ Ver **MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis.** - “Medidas de mejora en el funcionamiento de las Personificaciones Instrumentales para la gestión de Servicios Públicos Locales”, en Revista de Estudios Locales –CUNAL, nº extraordinario, julio-agosto 2007.

³⁹⁷ Ver **TOSCANO GIL, Francisco.** - “El Consorcio Administrativo en la encrucijada”. REALA nº 3, enero-junio 2015. **MERINO ESTRADA, Valentín.** - “La intermunicipalidad en España tras la reforma local del 2013”, en Revista de Estudios Locales – CUNAL nº 197, 2017.

fragmentado. No nos referimos al hecho de que existan asociaciones de ámbito estatal o de asuntos específicos y concretos, como turísticas, mineras, del patrimonio cultural, etc., sino que las federaciones o asociaciones de ámbito nacional son varias y segmentadas por afinidades partidistas. Eso sí es un problema.

► **La Federación Nacional de Municipios de México (FENAMM).**

Se considera la organización municipalista más representativa de la nación. Dice agrupar a Alcaldes, Síndicos, Regidores y Funcionarios de más de 1.625 municipios. Es una Asociación de derecho privado, cuya misión es el fortalecimiento municipal.

Sus objetivos son:

a) Representar a la mayoría de Municipios de México y crear un frente común de los mismos ante los actos de la vida pública nacional.

b) Promover iniciativas que impulsen reformas estatales en los ámbitos político, legislativo y hacendario, que fortalezcan a los gobiernos municipales.

c) Impulsar el crecimiento y modernización de las finanzas y de la hacienda pública local, para ampliar las fuentes de ingresos y dotar de mayores potestades tributarias a los Ayuntamientos.

Fue creada en 1997, está vinculada al PRI y forma parte de FLACMA, por lo que también se integra en CGLU.

► **La Asociación de Autoridades Locales de México (AALMAC).**

Según sus propios datos, agrupa a 399 gobiernos locales de 26 Estados. Se creó también en 1997, “por las necesidades de transformar el modelo de gobierno local y **mostrar la visión de la izquierda mexicana**”. Impulsa la llamada “Agenda Municipal Nacional”, desarrollando gestiones y acuerdos con los órganos de la Nación y de los Estados.

Sus objetivos se pretenden idénticos a los de FENAMM.

► Existen otras varias federaciones o asociaciones grandes y pequeñas, vinculadas al PAM y otros.

Estas divisiones, profundizadas desde 1997, perjudican notablemente al municipalismo mexicano, en el momento en que resulta imprescindible una profunda reforma en el ámbito tributario y financiero. Es difícil, pero ahí está el ejemplo de la FEMP en España, que mantiene, a pesar de las dificultades, una posición integradora.

CAPÍTULO SEGUNDO:

COLOMBIA

1. EL MUNICIPIO

1.1. Configuración constitucional y legal.

“Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”

(Artículo 1 de la Constitución Política de Colombia 1991).

Colombia es una nación unitaria, por lo que no existen gobiernos intermedios de tipo federados o similar a las Comunidades Autónomas españolas. **Sin embargo, está notablemente descentralizada.** Los receptores de esa descentralización son un conjunto de entidades territoriales que gozan de personalidad jurídica y autonomía para la gestión de sus intereses. El Artículo 286 de la Constitución nos dice que son: los Departamentos, los Distritos, los Municipios³⁹⁸ y los territorios indígenas. Además, la ley podrá otorgar el carácter de territoriales a otras dos: las regiones y las provincias.

A las Entidades territoriales, en virtud de su autonomía, la Constitución les reconoce expresamente los siguientes derechos:

- 1.- Gobernarse por autoridades propias.
- 2.- Ejercer las competencias que les correspondan.
- 3.- Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- 4.- Participar en las rentas nacionales.

El Artículo 288 de la Constitución dice que la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades Territoriales. Pero no existe una total remisión a la ley, ni mucho menos, ya que los Departamentos y los Municipios ven reconocidas en la propia Constitución un conjunto

³⁹⁸ Colombia cuenta con 32 Departamentos y 1.123 municipios, cifra que incluye 5 Distritos. **Municipios y Departamentos son las Entidades territoriales más importantes.**

de atribuciones, poderes y competencias amplio. Además, también se regulan las bases de su organización.³⁹⁹

La descentralización del Estado en Colombia se asienta, pues, en un entramado de Entidades flexible y variado, que constituyen el ámbito de lo local, utilizándose como equivalente el término territorial. El epicentro y la base de esta cosmología territorial o local es el Municipio:

*“Al Municipio, como **entidad fundamental** de la división político-administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que determine el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes”.*

(Artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, 1991).

Los constituyentes colombianos de 1991 pretendieron atacar el excesivo centralismo del régimen anterior. Apostaron por un Estado unitario, pero con amplia autonomía política, administrativa y financiera para las Entidades Locales y quisieron especialmente fortalecer al Municipio, hasta el punto de convertirle en la entidad fundamental, en el eje del ordenamiento territorial colombiano.⁴⁰⁰

Al igual que en España, la Constitución colombiana configura al Municipio como institución dotada de autonomía para el cumplimiento de fines propios. El principio de autonomía se concreta, entre otros, en los de personificación, gobierno representativo democrático y corporativo. Pero, a diferencia de lo que ocurre en España, las competencias (materias y potestades clave) están recogidas en la propia Constitución.⁴⁰¹

La Planta Municipal.

En Colombia existen 1.123 municipios, por lo que la media poblacional es de aproximadamente 44.000 habitantes.⁴⁰² Una media alta, en términos comparativos con España. Para la creación de un nuevo municipio, la ley, entre otros requisitos, exige una

³⁹⁹ Artículos 312 y 314, fundamentalmente.

⁴⁰⁰ **ROBLEDO SILVA, Paula.** - “El panorama territorial colombiano”, en Revista de Derecho del Estado nº 21, diciembre 2008, pág.198.

⁴⁰¹ Artículos 313, 315 y 317, fundamentalmente.

⁴⁰² La población de Colombia proyectada para el inicio de 2018 era de 49.470.000 habitantes. En cuanto al número de municipios, existen discrepancias entre los distintos organismos competentes. La cifra que utilizo es la del DANE. La que ofrece la Federación de Municipios Colombianos es algo menor. Se debe a la consideración o no de algunos cambios recientes.

población mínima de 25.000 habitantes. Las diferencias de población entre municipios son muy notables. La gran mayoría –un 75%, aproximadamente- se sitúan en el tramo entre 5.000 y 50.000 habitantes. Sólo 175 tienen menos de 5.000. Una planta municipal, en términos generales, adecuada y relativamente equilibrada. Máxime si tenemos en cuenta la existencia de entidades tanto supramunicipales como inframunicipales (Comunas y Corregimientos), que contribuyen al equilibrio funcional.

La categorización de los municipios colombianos.

En Colombia, los municipios están clasificados de acuerdo con una tabla de categorías, lo que conlleva diferencias en su organización y funcionamiento. El Artículo 320 de la Constitución establece los criterios para encuadrarlos en las distintas categorías:

“La ley podrá establecer categorías de municipios, de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y señalará distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

El legislador ha tenido en cuenta dos criterios: el número de habitantes y el montante de los ingresos corrientes de libre destinación (ICLD).⁴⁰³

Existen siete categorías:

- Categoría Especial. - Municipios o Distritos con población superior o igual a 500.001 habitantes y cuyos ICLD anuales sean superiores a 400.000 salarios mínimos legales mensuales.
- Categoría Primera. - Municipios o Distritos con población entre 100.001 y 500.000 habitantes y cuyos ICLD anuales sean superiores a 100.000 y no superen los 400.000 s.m.l. mensuales.
- Categoría Segunda. - Municipios o Distritos con población entre 50.001 y 100.000 habitantes y cuyos ICLD anuales sean superiores a 50.000 y hasta 100.000 s.m.l. mensuales.
- Categoría Tercera. - Municipios o Distritos con población entre 30.001 y 50.000 habitantes y cuyos ICLD anuales sean superiores a 30.000 y no superen los 50.000 s.m.l. mensuales.

⁴⁰³ Son **Ingresos Corrientes de Libre Destinación** tanto los tributarios como los no tributarios, excluidas las rentas asignadas o con un destino específico fijado por ley o actos administrativos. Se excluyen también del cómputo los ingresos procedentes de operaciones de crédito.

- Categoría Cuarta. - Municipios o Distritos con población entre 20.001 y 30.000 habitantes y cuyos ICLD anuales sean superiores a 25.000 y no superen los 30.000 s.m.l. mensuales.

- Categoría Quinta. - Municipios o Distritos con población entre 10.001 y 20.000 habitantes y cuyos ICLD anuales sean superiores a 15.000 y no superen los 25.000 s.m.l. mensuales.

- Categoría Sexta. - Municipios o Distritos con población igual o inferior a 10.000 habitantes, y cuyos ICLD no sean superiores a 15.000 s.m.l. mensuales.

Cada municipio, en base a los datos que le facilite el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), y la Contraloría, debe encuadrarse en la categoría que le corresponda. De no hacerlo, lo hace la Contraloría Departamental.

La categorización tiene diversos efectos previstos en las leyes.

Las normas del régimen municipal colombiano.

Existe una importante dispersión normativa. Son muy numerosas y diversas las normas de aplicación municipal, sin que exista una básica o principal y sin estar codificadas.⁴⁰⁴

El régimen municipal colombiano es muy rico e interesante, a la vez que de difícil manejo, por la dispersión. Las principales normas a tener en cuenta son:

- La propia Constitución Política de Colombia de 1991, que contiene muchos y variados preceptos dedicados al municipio.⁴⁰⁵

- Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que, conforme a la Constitución, debe establecer la distribución de competencias.

- Las normas específicamente municipales, entre las que destacan: el **Código de Régimen Municipal**, aprobado por Decreto 1333 de 1986; la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, de modernización de los municipios.⁴⁰⁶

⁴⁰⁴ Ver **RODRÍGUEZ SANTOS, Carlos Manuel**. - *“El Régimen Municipal Colombiano: compilación de normas de aplicación municipal, comentarios, conceptos y doctrina”*. Esta **compilación comentada**, del catedrático de Derecho Administrativo Rodríguez Santos, está ordenada por materias y tenía cierta utilidad. Pero, al parecer, carece de actualización y está ampliamente superada por las numerosas modificaciones legales posteriores, particularmente la del 2012.

⁴⁰⁵ **La Constitución Política de Colombia de 1991** es una Constitución flexible, que se modifica, como la de los Estados Unidos Mexicanos y otras muchas naciones iberoamericanas, por enmiendas aprobadas en el Congreso de la Nación (Actos Legislativos). Los artículos dedicados al municipio han sido objeto de modificaciones por Actos Legislativos de 2002 y 2007.

⁴⁰⁶ Esta Ley de modernización tiene relación –no sólo por el nombre- con la Ley 53/2003, de Modernización del Gobierno Local en España. Responde a la misma filosofía y enfoque. Pero fue más

- La legislación sectorial, aplicable en diversas materias a los municipios.

Legislación sectorial aparte, **sería muy conveniente la aprobación de un Texto Refundido o de un Código de Régimen Municipal**, ya que el de 1986 es anterior a la Constitución y está totalmente desfasado, aunque sigue vigente en algunos contenidos. La Ley 136, del 94, es la más completa, pero también está desfasada y no contempla todos los supuestos básicos.

1.2. El gobierno municipal.

“En cada Municipio habrá una corporación político-administrativa elegida popularmente para periodos de cuatro (4) años, que se denominará Concejo Municipal, integrada por no menos de 7 ni más de 21 miembros, según lo determine la ley, de acuerdo con la población respectiva. Esta Corporación podrá ejercer control político sobre la administración municipal”.

“En cada Municipio habrá un Alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para periodos institucionales de cuatro (4) años y no podrá ser reelegido para el periodo siguiente”

(Artículos 312 y 314 de la Constitución Política de Colombia, redactados por Actos Legislativos de 01/2007 y 02/2002, respectivamente).

El gobierno municipal, por disposición constitucional, corresponde a dos órganos diferentes, separados y complementarios: el Concejo Municipal, que es el órgano deliberante, con funciones esencialmente normativas y de control, y el Alcalde, órgano ejecutivo, que dirige la administración y los servicios municipales. A diferencia de lo que ocurre en España y en otras naciones –como México–, en Colombia sí se aplica la lógica de la “separación de poderes”. Se trata de una “parlamentarización” limitada, ya que el Concejo no tiene potestad legislativa. El modelo es similar al del Título X de la LBRL en España. Las funciones de los dos órganos están delimitadas y aparentemente tienen también separación. Existen –como veremos- reglas de contrapeso y colaboración.

El Concejo Municipal.

El Concejo Municipal es una corporación político-administrativa de elección popular, de carácter asambleario y deliberante. Está integrado por la totalidad de los concejales, y tiene su propio Presidente, elegido entre ellos. Los concejales son elegidos para un mandato de 4 años, sin que exista limitación. El número es relativamente

certera y eficaz, en la medida en que abordó aspectos de financiación, anticipando lo que luego en España tuvo que hacer la reforma del 2013.

reducido, ya que oscila entre los 7 que corresponden a los municipios de menos de 5.000 habitantes, y los 21 de los de más de 1.000.000 de habitantes. Los concejales, por decisión constitucional, no pueden tener la condición de empleado público, lo que significa que no tienen un sueldo o remuneración profesional del erario público. Tienen prohibido aceptar cualquier empleo público durante su mandato. Sí puede cobrar remuneraciones por asistencia.⁴⁰⁷

Las funciones del Concejo Municipal son de dos tipos:

Funciones normativas, de planificación y similares:

Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Municipio.

Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fija la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

Votar, de conformidad con la Constitución y la ley, los tributos y los gastos locales.

Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el Presupuesto de rentas y gastos.

Determinar la estructura de la Administración Municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

Crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales, y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.

Elegir personero para el periodo que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.

⁴⁰⁷ Estas remuneraciones son del tipo de las previstas como “asistencias” en el Artículo 75.3 de la LBRL para los concejales que no tengan dedicación exclusiva ni parcial. Tiene lógica que en Colombia se refieran a todos, ya que no existe la figura del concejal con dedicación exclusiva, al no estar en el gobierno, sino sólo en el órgano asambleario.

Autorizar al Alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

Estas funciones son muy similares a las que corresponden al Ayuntamiento Pleno en el Artículo 123.1 de la LBRL española.⁴⁰⁸

Funciones de control político de la Administración Municipal:

Se trata de dos funciones, ampliamente desarrolladas en la Constitución, tras la adición operada en el Artículo 313 por Acto Legislativo 01 de 2007: el requerimiento de comparecencia ante el Concejo y la Moción de censura.

La citación y requerimiento previo a los Secretarios de Despacho del Alcalde para que comparezcan ante sesión del Concejo se efectúan con cinco días de antelación y un cuestionario escrito. Si éstos no acuden, sin excusa aceptada por el Concejo, las consecuencias pueden ser distintas, según se trate de municipios de menos o más de 25.000 habitantes. En los primeros, el Concejo, a propuesta de cualquiera de sus miembros, podrá aprobar por voto efectivo de dos terceras partes de los miembros una “moción de observaciones”, que no conlleva el retiro de funcionario correspondiente. En los segundos, la consecuencia o efecto de la no comparecencia puede ser la Moción de Censura.

La Moción de Censura de los Secretarios de Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatender a los requerimientos citados. Debe ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguiente a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario afectado. La aprobación requiere el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integren el Concejo. Una vez aprobada la Moción de Censura, el funcionario quedará separado de su cargo. La renuncia del funcionario, una vez presentada la censura, no impide que ésta sea aprobada. Si es rechazada, no se puede presentar otra sobre el mismo asunto.

Estas funciones de control político no tienen ningún correlato en el régimen municipal español. Son propias de la lógica presidencialista americana. En Colombia no existe una moción de censura al Alcalde, debido a su elección directa por los ciudadanos. Sí existen estas censuras sobre los Secretarios de Despacho, como jefes

⁴⁰⁸ Los cuatro primeros enunciados tienen carácter normativo y equivalen a las de los apartados c), d) e i) del Artículo 123.1 de la LBRL. La tercera equivale, con matices, a la gestión del planeamiento urbanístico. La quinta enumerada equivale a la g) del 123.1 y la 6ª a la aprobación de los Presupuestos en el apartado h) del Artículo 123.1 de la LBRL. Las demás, referidas a nombramientos, autorizaciones, etc., son decisiones generales o de control previo, que, salvo peculiaridades específicas, como la de nombrar Personero, tienen también su correlación en el citado Artículo 123.1 de la LBRL española.

de departamento de la Administración presidida por el Alcalde, que en España no tienen una regulación formal, dado que es el Alcalde quien responde ante el Pleno de “su” gobierno.

El funcionamiento del Concejo Municipal responde a la lógica pseudoparlamentaria. El Concejo dispone de un Presidente, una Mesa Directiva y Comisiones Permanentes y Accidentales.

La Mesa Directiva está formada por el Presidente y dos Vicepresidentes, que se reservan para los mayores grupos de la oposición. Auxilia al Presidente y cumple funciones similares a las Juntas de Portavoces en España.

Las Comisiones tienen una función similar a las españolas en el régimen común. Estudian los asuntos y formulan dictámenes. No tienen carácter decisorio, sino informativo.

El Concejo dispone de un Secretario General, que no es miembro del mismo, sino un empleado público retribuido, nombrado libremente por el propio Concejo.

La Ley 136, del 94, establece los periodos y regímenes de sesiones, que son de dos tipos: Las sesiones ordinarias, periódicas y las sesiones extraordinarias. Estas últimas son las que se convocan a petición del Alcalde, y para tratar estrictamente los asuntos por él propuestos. Éste es uno de los mecanismos de contrapeso y equilibrio. El Concejo puede citar a los jefes de la Administración, pero el Alcalde puede forzar sesión del Concejo para tratar asuntos de su iniciativa.

Los Acuerdos se adoptan por mayoría simple, por mayoría absoluta del número de componentes, por mayoría cualificada (2/3) o por mayoría especial (3/4). Lo normal es la mayoría simple. Las demás, cuando así lo dispone la ley.

El Alcalde.

El Alcalde es un órgano unipersonal de carácter representativo, ejecutivo y de dirección política.

El Alcalde es elegido por sufragio popular directo para un mandato de cuatro (4) años, sin posibilidades de reelección para el siguiente periodo.

El Alcalde colombiano es un alcalde fuerte. A diferencia del español, es elegido directamente por el pueblo. También es diferente el hecho de que no presida el Concejo. Pero ambos representan al municipio y tienen amplios poderes de dirección política y ejecutivos, llegando el colombiano a poder objetar las normas y acuerdos del Concejo.

El alcalde colombiano, igual que el español, tiene un liderazgo potencial importante.⁴⁰⁹ No considero nada conveniente la limitación de mandatos consecutivos, ya que dificulta la continuidad de las políticas municipales y el impulso de los procesos de mejora de la calidad. Como sabemos en España, el mandato de cuatro años es corto, cuanto más si no existe posibilidad de continuidad.

Las atribuciones del Alcalde están fijadas en el Artículo 315 de la Constitución:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del Gobierno, las Ordenanzas y los acuerdos del Concejo.

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el Alcalde por conducto del respectivo Comandante.

3. Dirigir la acción administrativa del Municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdos con las disposiciones pertinentes.

4. Suprimir, fundar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y de gastos y las demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

6. Sancionar y promulgar los acuerdos aprobados por el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalándoles funciones especiales, y fijar sus emolumentos, con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado de gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.

⁴⁰⁹ Sobre tipos de liderazgo del Alcalde, ver **NATERA, Antonio:** *“Formas y estilos de liderazgo local”*, en ALBA, Carlos/VANACLOCHA, F.J. (Coordinadores): *“El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno”*. U. Carlos III. BOE. Madrid, 1997.

8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarles informes generales sobre su administración y convocarle a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para las cuales fue citado.

9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el Presupuesto.

10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

En el régimen municipal colombiano no existe un órgano colegiado ejecutivo, del tipo de la Junta de Gobierno en España. El Alcalde reúne en sí mismo todas las funciones. En ese aspecto, se asemeja más al régimen común español que al del Título X de la LBRL.

Dos funciones del Alcalde destacan sobremanera:

- La de poder objetar, por razones de “inconveniencia”, los Acuerdos del Concejo. Importante mecanismo compensatorio del equilibrio en la división de poderes, ajeno a la influencia del modelo actual español.

- La de representar al poder ejecutivo nacional, y especialmente mandar a la Policía Nacional, como primera autoridad policial en el Municipio. Funciones éstas ajenas al modelo actual, pero no al histórico español, pues proceden de la concepción del Alcalde “dual”, en cuanto cabeza de la Administración municipal y representante del poder ejecutivo nacional.

1.3. Política y gestión profesionalizada.

Los municipios colombianos disponen de autonomía y recursos importantes. Es una de las naciones que en las últimas décadas más avances consiguió en materia de fortalecimiento municipal. Pero en materia de profesionalización de la gestión, los avances son escasísimos. Colombia no dispone a nivel municipal de administradores profesionales cualificados e independientes. El nombramiento de las personas que están llamadas a desempeñar altas funciones de dirección, asesoramiento y control, es político y en alta medida clientelar. Ésta es –a mi modo de ver- la principal debilidad del municipalismo colombiano, que, de no corregirse, tendrá consecuencias graves en un futuro no muy lejano. El problema es municipal y es nacional, porque Colombia no tiene un servicio civil de carrera profesional, independiente y meritocrático acorde a las necesidades de sus avances democráticos y sociales.

En los Concejos municipales, la propia Constitución o las leyes contemplan como necesarios y obligatorios, en determinados municipios, dos

órganos o puestos de control de extraordinaria importancia: Contralor y Personero. Tienen unas funciones relevantes de contenido técnico-jurídico y son de elección política, sin exigencias de profesionalidad.

El Contralor Municipal.

Conforme a la ley, las Contralorías municipales son entidades de carácter técnico, dotadas de autonomía administrativa y presupuestal. Sus funciones están perfectamente detalladas en la ley⁴¹⁰ y son ciertamente muy técnicas e importantísimas. Entre ellas, sirvan como ejemplo:

- Revisar y formar las cuentas que deben llevar los responsables del erario, y determinar el grado de eficacia con el que hayan obrado éstos, conforme a la reglamentación que expida el Contralor General de la República.

- Auditar y conceptuar sobre la razonabilidad y confiabilidad de los estados financieros y la contabilidad del municipio.

En esencia: fiscalización y auditoría. **Sin embargo, el Contralor es elegido por el Concejo para un periodo igual al mandato municipal**, actualmente cuatro años, sin posibilidades de ser reelecto. La ley detalla requisitos de incompatibilidad, etc., pero ninguna exigencia de cualificación, más allá de un título. **Es un cargo político.**

El Personero.

Corresponde al Personero Municipal ejercer las funciones del Ministerio Público: la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.⁴¹¹

Se trata de un cargo de gran tradición histórica⁴¹² y funciones extremadamente relevantes, algunas propias de la fiscalía y otras del “defensor del pueblo”. Tiene vinculaciones funcionales con la Procuraduría General de la República.⁴¹³ Pues bien, es

⁴¹⁰ Artículo 165 de la Ley 136/94, de 2 de junio.

⁴¹¹ Cuentan con “autonomía presupuestal y administrativa”, pero no con personalidad jurídica (CONSEJO DE ESTADO, Sección Segunda, Sentencia de 10/04/2013).

⁴¹² En el Fuero Juzgo de la Castilla medieval aparece ya el Personero, que estaba llamado a asistir a determinados pleitos. El Código de las Siete Partidas de Alfonso X estableció los poderes del Personero, como un delegado para representar a los electores en juicios o en instancias de gobierno. A partir del siglo XIV, con la creación de los Concejos cerrados y la figura del Corregidor, se hace necesaria la figura del Personero, como representante del pueblo, encargado de evitar los abusos de las oligarquías locales y defender las Ordenanzas, usos y costumbres de los pueblos de Castilla. Era una figura predecesora de la Defensoría del Pueblo. Actualmente, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el defensor del pueblo autonómico se llama Personero del Común. Esta figura colombiana es, pues, de clara influencia española, como la del Síndico en México y otras naciones. Es una herencia de la etapa hispanocolonial.

⁴¹³ Pero no forman parte ni de la Procuraduría General de la República ni de la Defensoría del Pueblo (Artículo 118 de la Constitución).

de elección política, sin pertenencia a cuerpo profesional alguno. Sólo se exige ser abogado o “tener estudios de derecho”.

Al Personero lo elige directamente el Concejo para su periodo de mandato municipal.

El Concejo –como ya vimos- elige también libremente al Secretario General, sin más.

En cuanto a las Alcaldías, de ellas depende el conjunto de “servidores públicos”, que pueden ser de dos clases: empleados públicos y trabajadores oficiales. Los primeros son equivalentes a funcionarios, en la medida en que su vinculación es de carácter legal o estatutario. Los segundos están vinculados por contrato. Los empleados públicos son de dos tipos: “de libre nombramiento y remoción” o de “carrera administrativa”. Pues bien, un número enorme de empleados públicos es de “libre designación”: directivos, ejecutivos, asesores y cuantos manejen “bienes, dinero o valores públicos” Los Alcaldes tienen poder para nombrar libremente a todos los cargos o puestos de alguna importancia, sin que esto signifique que los demás (los de carrera administrativa) tengan una vinculación estable y profesional en la práctica.⁴¹⁴

La regulación y los derechos de los empleados y trabajadores públicos están establecida por las leyes. La aplicación y ejecución sí es municipal y corresponde a cada Alcaldía.

Esta situación en los municipios tenemos que contextualizarla en el marco de una legislación, una cultura política y una praxis general de ausencia de verdadero servicio civil o función pública profesional en Colombia:

*“Colombia cuenta con una normatividad en materia de carrera administrativa para los diferentes empleos del Estado, desde 1938. Pero su aplicación se ha dificultado por falta de voluntad política, clientelismo, corrupción y patrimonialismo, existentes en nuestra cultura política”.*⁴¹⁵

“La corrupción y la ineficiencia de la Administración tienen origen en el carácter parcializado y poco cualificado en el ingreso y desempeño de

⁴¹⁴ Ver **HERRERA ROBLES, Aleksey**. - “Función pública de los Servidores Municipales en Colombia”, en Revista de Derecho. Universidad del Norte nº 21, 2004.

⁴¹⁵ **RAMÍREZ MORA, Juan Manuel**. - “La carrera administrativa en Colombia: análisis y perspectivas”. Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Administración y Contraloría Pública. Bogotá 2001, pág. 95.

*quienes prestan sus servicios al Estado, especialmente en cargos de gerencia pública”.*⁴¹⁶

Existe un cierto consenso en la consideración del servicio civil en Colombia como una ficción.⁴¹⁷ El papel lo aguanta todo, pero existir, no existe. Sobre las causas, también existe notable coincidencia, y en cierto modo sobre los objetivos generales para poner remedio a la situación, pero ¿dónde está la clave? ¿Cuál puede ser el factor determinante para revertir la situación? El último gran intento de reforma fue la “Ley 909 de 2004, por la que se regula el empleo público, la carrera administrativa y la gerencia pública”. Una norma influida por las doctrinas neo-gerencialistas, que propugna márgenes amplios de flexibilidad en la función pública, antiburocráticos y orientados a los “resultados”. Un planteamiento enriquecedor, muy válido en sociedades dominadas por el modelo “weberiano”, con una función pública clásica, anquilosada. Pero que en Iberoamérica, donde predomina el “spoils system”, puede resultar letal. Porque los cargos de gerencia, en un afán por flexibilizar y modernizar las “inexistentes burocracias”, no atienden a los dictados de la ley, convirtiéndose en instrumentos de los políticos. Así, el ideal de la profesionalización se aleja y el desarrollo de las políticas públicas de forma eficiente, se dificulta.⁴¹⁸

Por ello, quizás la clave esté en institucionalizar una carrera administrativa o servicio civil reducido y altamente cualificado, caracterizado por un ingreso meritocrático clásico, objetivo, alejado de toda intervención política. Podría parecer exagerado en un contexto español, porque existe, y podríamos pensar que con rigideces. Pero sería lo acertado en Colombia. Es necesario comenzar por el principio y –como decíamos a propósito de México- arbitrar un buen sistema de ingreso puede ser la clave. Planteamiento válido, en términos generales, en las naciones iberoamericanas, como ya dijimos. Pero en Colombia existen las condiciones para hacerlo efectivo ya, resultando absolutamente imprescindible para seguir avanzando.

Traducido esto a nuestro ámbito, los municipios, pasaría por profesionalizar los altos cargos e implantar un Cuerpo o Cuerpos profesionalizados de Personeros, Secretarios y Contralores, siguiendo el modelo español, que no surgió de la noche a la mañana, que ha tenido muchos altibajos, que no es perfecto, ni siquiera ideal, pero sí un gran valor, una riqueza del municipalismo. A la hora de concretar y visibilizar de

⁴¹⁶ **GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Efrén.** - “Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia”. Revista “Prolegómenos”. Derechos y Valores. UMGN, 12 (25). Enero-junio 2010, pág. 161.

⁴¹⁷ Ver **MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique.** - “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”. Opinión Jurídica, vol. 9, nº 18. Julio-diciembre de 2010. Medellín- Colombia.

⁴¹⁸ Ver **FLÓRES LÓPEZ; Julián Raúl.** - “Servicio Civil de Carrera en Colombia. Perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública”. Revista IURIS, vol. 3 nº 11, enero-junio 2015. Medellín-Colombia.

inmediato nuestra pregunta: el primer paso podría ser exigir una vinculación de carrera a Personeros y Contralores, y a la vez reducir el margen discrecional del nombramiento.

1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.

“Son mecanismos de participación del pueblo en el ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la rescisión del mandato. La ley los reglamentará.

El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan”.

(Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia. 1991).

En Colombia, el debate de la “democracia participativa” se constituyó en el eje de la reforma constitucional de 1991. La participación ciudadana, más allá del voto presidencial o legislativo, se llegó a identificar con “el control efectivo del poder, la legitimación de las instituciones, el desarrollo del pueblo soberano, incluso el ‘remedio’ contra la corrupción”.⁴¹⁹ Estas “altas aspiraciones” se plasmaron en el Artículo 103 del texto constitucional, que recoge un amplio compendio de instituciones jurídicas participativas, así como un fuerte apoyo al asociacionismo y, de su mano, a la participación orgánica. El apartado primero se reglamentó, tal como mandata la Constitución, en la Ley 134 de 1994, por la que se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. La mayoría de estos “mecanismos” son aplicables a los distintos ámbitos de poder. Sin embargo, los dos más originales e interesantes, por sus peculiaridades, son únicamente figuras locales. Me refiero al Cabildo abierto municipal y a la revocación del mandato, que afecta a Gobernadores departamentales y a Alcaldes, pero no al Presidente de la República.

El Cabildo Abierto.

Es una institución participativa de clara influencia española, ya que procede de las prácticas desarrolladas por los Cabildos mixtos en la época colonial. Por ello, la

⁴¹⁹ **SALAMANCA ALDANA, Juan Alberto.** - “Reglamentación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el municipio colombiano: ¿en contra de los principios del constitucionalismo moderno y la filosofía participativa de la Constitución Política de 1991?”. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2014, pág. 102.

encontramos en diversas naciones. En Colombia está constituida y desarrollada profusamente en la ley, lo que tiene ciertas ventajas de uniformidad y seguridad, pero inconvenientes de falta de adaptabilidad y de no recoger las formas de funcionamiento tradicionales municipales, como ocurre en España con las Asambleas del Concejo Abierto. No es un órgano decisorio, como sí lo son las mencionadas Asambleas de Concejo Abierto en España. Es consultivo y, por tanto, una forma de participación ciudadana de tipo orgánico.

La ley obliga a los municipios a celebrar, por lo menos, dos sesiones ordinarias de carácter abierto en cada periodo de sesiones de los Concejos.

Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio puede presentar ante la Secretaría de la Corporación una solicitud razonable para que un asunto sea discutido en Cabildo Abierto. Pero tienen que hacerlo con una antelación de quince días antes de la fecha de inicio del periodo de sesiones. Los asuntos son abiertos. Puede tratarse cualquiera que interese a la comunidad. Pero no pueden referirse a proyectos de Ordenanzas ni propuestas de actos administrativos. A los Cabildos Abiertos puede asistir toda persona que tenga interés. Los solicitantes pueden nombrar un portavoz, pero cualquier ciudadano podrá hablar si se inscribe con una antelación de tres días. Terminado el Cabildo, el Alcalde deberá dar respuesta escrita y razonada a los planteamientos ciudadanos, en Audiencia Pública, a la que serán invitados los portavoces.

Con la diferencia de su denominación e inserción como sesión de Cabildo, lo cierto es que tiene una gran similitud con las “Audiencias Públicas” en España, lo que puede facilitar un enriquecimiento mutuo en la potenciación y mejora de esta institución participativa.⁴²⁰

La revocación del mandato.

Es una institución jurídica sin correlato en España, dada la elección del Alcalde por los concejales. Su equivalente funcional -en cuanto que produce un mismo efecto- es la Moción de Censura. Pero en ella, lógicamente, no participan los ciudadanos.

Un número de ciudadanos no inferior al 40% de los votos válidos emitidos para la elección del Alcalde, puede solicitar a la Registraduría del Estado Civil la convocatoria de una votación para la revocación del mandato. Sólo pueden solicitarlo los ciudadanos que acrediten haber votado en la elección anterior, cuando resultó electo el mandatario.

⁴²⁰ Las “Audiencias Públicas” están detalladamente reguladas en los Reglamentos Orgánicos de los municipios españoles, con garantías de publicidad, información y obligación de contestación a las demandas formuladas por los asistentes.

Si la solicitud reúne los requisitos exigidos, la Registraduría convocará a votación de revocación en un plazo no superior a dos meses. Para que prospere la revocación, tiene que contar con, al menos, el 60% de los votos ciudadanos, y que la participación no sea inferior al 60% de la registrada cuando se eligió al mandatario. La revocación no puede prosperar hasta que haya terminado un primer año de mandato.

Producida la revocación, se convocan elecciones a la Alcaldía. Entre tanto, el Gobernador designa un “encargado de gestión”, que pertenecerá al mismo grupo o partido del revocado.

La participación ciudadana en Colombia es enjuiciada de forma desigual. Para algunos ha resultado ser un “mito”⁴²¹, no habiendo alcanzado –ni mucho menos- las expectativas generadas. Para otros, es un avance importante, contribuyendo en estos años a propiciar la inclusión de sectores totalmente marginados, despertando el interés ciudadano sobre los asuntos públicos y mejorando el control sobre las políticas públicas.⁴²² Suele existir acuerdo en que la pervivencia de conflictos armados ha perjudicado el desarrollo de la participación, al propiciar tendencias hacia un “Estado fuerte” y generar relaciones tensas entre representación y participación ciudadana.⁴²³ Pero mayor acuerdo existe en considerar que los avances más destacados se han producido en el ámbito municipal. Aunque no precisamente en la aplicación de figuras legales tradicionales, sino en el auge de figuras como los Presupuestos Participativos (PP)⁴²⁴, las Consultas abiertas⁴²⁵, etc. Figuras “nuevas”, que están llamadas a tener un desarrollo importantísimo en el municipalismo colombiano, en la nueva etapa que se abre tras los acuerdos de paz y en las que se profundizará el proceso de participación del ciudadano individualmente considerado, en el control de las políticas públicas municipales.

⁴²¹ **SALAMANCA ALDANA; Juan Alberto.** - “Reglamentación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana...”. Obra cit., pág. 108.

⁴²² Ver **VELASQUEZ, Fabio E.**- “La Institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación”, en Política e Sociedade, Volumen 10 nº 18, octubre de 2011.

⁴²³ Ver **VELASQUEZ, Fabio E./GONZÁLEZ, Esperanza/RODRÍGUEZ, Clara.** - “Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado”. Controversia, nº 191, diciembre 2008. Bogotá (Colombia).

⁴²⁴ Ver **BRAVO LARA, María Alejandra.** - “Avances y desafíos de la participación ciudadana juvenil en el Presupuesto participativo de Medellín”. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. 2011.

⁴²⁵ Artículo 70 bis.3 de la LBRL española.

2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.

La Constitución Política de Colombia, sin emplear expresamente el término, garantiza la autonomía municipal. Lo hace dotando a los municipios, como entidad fundamental del ordenamiento territorial, de un haz de competencias propias y plenas, al tiempo que les confiere suficiencia financiera.⁴²⁶ Esto último es fundamental: la Constitución no sólo les otorga el derecho a administrar sus recursos y a establecer tributos, sino que protege esos recursos, otorgándoles alguno en exclusiva.⁴²⁷ El hecho de que las principales materias competenciales y las potestades estén reconocidas en la propia Constitución, unido a las garantías de financiación, hace que la autonomía sea claramente política. Los municipios colombianos pueden elegir las autoridades de un gobierno que tendrá en su mano el poder suficiente como para desarrollar políticas propias, bajo su responsabilidad y en el marco de la ley.

Suelt Cock y Osorio afirman que el contenido de la autonomía que adoptó la Constitución de 1991 estaba muy influido por la Carta Europea de la Autonomía Local, de manera que otorgaba un *“toque de garantía institucional”*. Para algunos, la forma de Estado unitario era incompatible con las autonomías territoriales. Un contrasentido. Sin embargo –afirman ellas– es *“absolutamente compatible, como se desprende de la Carta Europea de la Autonomía”*.⁴²⁸ Ciertamente, la Carta Europea de la Autonomía Local nos ofrece una visión “en positivo” de la garantía institucional, frente a la versión a la defensiva propia de la concepción original de Carl Schmitt. La autonomía se concibe como el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades Locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes.⁴²⁹ Pues bien, la Constitución colombiana de 1991 afirma el derecho, pero además asegura la capacidad, a través del autogobierno y de la suficiencia financiera.

Por otra parte, la autonomía de los municipios y otros entes territoriales no sólo es compatible con el Estado Unitario, sino que es muy positiva. Porque la dicotomía

⁴²⁶ En España, la Constitución de 1978 sí garantiza expresamente la autonomía de los municipios en el Artículo 140. Pero no contiene ninguna referencia a las competencias que se difieren en su fijación al rango legal. También afirma la suficiencia financiera de las haciendas locales, pero sin concretar los recursos. Se garantiza una autonomía en vacío, cuasi virtual. Es más potente la conceptualización constitucional colombiana.

⁴²⁷ *“Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmobiliaria”*. (Artículo 317 de la C.P. de Colombia).

⁴²⁸ **SUelt COCK, Vanessa/OSORIO, Aura Ximena.** - *“La autonomía local en diversos sistemas”*. Obra cit., pág. 147.

⁴²⁹ Artículo 3 de la Carta Europea de la Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985.

histórica⁴³⁰ entre federalismo y unitarismo como polos opuestos sin zonas de contacto, está totalmente superada. El modelo colombiano aúna las ventajas de un estado unitario –fundamentalmente en el orden económico-, con las que ofrecen unos municipios dotados de autonomía que -gracias a la proximidad-, resuelven mejor los problemas sociales. Los gobiernos locales autónomos no generan conflictos identitarios ni dispersan las fuerzas del Estado, pero sí resuelven mejor los asuntos cotidianos de la ciudadanía.⁴³¹ Con su “proyecto de ciudad” propio, defienden mejor los derechos ciudadanos y favorecen la mejora de su calidad de vida.

La fortaleza que demuestra el municipio colombiano en las últimas décadas nace de la propia autonomía que la Constitución de 1991 garantiza. Con razón está Constitución ha sido considerada “municipalista”.

2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.

El control de constitucionalidad en Colombia corresponde a la Corte Constitucional, con funciones muy similares a las del Tribunal Constitucional en España:

“A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este Artículo. Con tal fin cumplirá las siguientes funciones:

- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos contra los actos reformativos de la Constitución, cualquiera que sea su origen, salvo por vicios de procedimiento en su formación.

- Decidir sobre la constitucionalidad de los referendos.... para reformar la Constitución...., sobre las leyes, consultas populares y plebiscitos del orden nacional.

- Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes..., contra los Decretos con fuerza de ley que dicte el Gobierno..., por su contenido material o por vicios de procedimiento.

- Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los proyectos de ley que hayan sido objetados por el Gobierno como inconstitucionales....

⁴³⁰ En la historia constitucional colombiana predomina una tendencia rigurosamente centralista, iniciada en 1821. Las Constituciones de 1830 y 1832, propician un sistema absolutamente centralista, que continúa en 1843. Las tendencias federalistas existentes afloran en la Constitución de la Nueva Granada de 1853, que reconocía autonomía a la Provincia. Duró poco, y en 1886 retorna la tradición unitaria centralista, predominante.

⁴³¹ Ver **ALFONSO TORRES, Marco Antonio.** - “La descentralización y la Autonomía de los municipios en el marco del Estado Unitario Colombiano”. Universidad Militar de Nueva Granada. Bogotá D.C., 2015.

- *Decidir definitivamente sobre la constitucionalidad de los Decretos Legislativos que dicte el Gobierno...*

- *Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben....*

- *Revisar en la forma que determine la ley las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales.*

- *Dirimir los conflictos de competencias que ocurran entre las distintas jurisdicciones”.*

(Artículo 241 de la Constitución Política de Colombia 1991).

Las funciones son muy similares, pero existe una diferencia fundamental en cuanto a la legitimación para promover la inconstitucionalidad de las normas con rango de ley. En Colombia existe una legitimación universal:

“Cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente e intervenir como impugnador o defensor de las normas sometidas a control, en los procesos promovidos por otros, así como en aquéllos para los cuales no existe acción pública”.

(Artículo 241 de la Constitución Política de Colombia 1991).

Los municipios colombianos tienen acceso directo e inmediato a la Corte Constitucional para promover la inconstitucionalidad de cualquier norma con rango de ley que no respete la autonomía local definida en la Constitución. Resulta innecesario un procedimiento específico como el que existe en España.

La Constitución colombiana contiene suficientes especificaciones acerca del alcance de la autonomía municipal como para que la Corte pueda pronunciarse con relativa facilidad y sin tener que acudir a doctrinas del tipo de la garantía institucional, como ocurre en España.

La Corte Constitucional colombiana ha desarrollado una doctrina general que, lógicamente, está influida por la caracterización del Estado como unitario, lo que delimita claramente el alcance de las autonomías territoriales.

En la doctrina de la Corte Constitucional queda claro que las autonomías territoriales carecen de potestad legislativa y que son autonomías “administrativas”, en el sentido de que su producción normativa sólo puede tener alcance reglamentario: *“Las Corporaciones de elección popular que rigen la vida de las Entidades territoriales tienen carácter administrativo y carecen de potestad legislativa, porque ella está concentrada*

en el Congreso de la República”.⁴³² Pero ello no es obstáculo para reconocer el carácter político de esas autonomías, en el sentido de poder desarrollar un proyecto político propio: *“la satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad”*.⁴³³ Esa diversidad permite el desarrollo de políticas propias y proyectos diferenciados, contruidos autónomamente, sin que el gobierno municipal pueda ser entendido como una mera administración que ejecuta las políticas decididas por el Gobierno central. Y ello no se opone a la primacía del principio de unidad: *“la autonomía es un grado creciente de libertad de los Entes territoriales para la definición y control de sus propios intereses y el logro del bienestar general...., siempre dentro del marco del Estado Unitario”*.⁴³⁴

Por ello, parece reduccionista simple calificar la autonomía municipal como “administrativa”, ya que tan solo lo es en un sentido, pero, sin embargo, tiene alcance político en otro, en aquél que caracteriza al nivel municipal como verdadero gobierno y no sólo administración. Gobierno y administración, con capacidad para desarrollar su propio proyecto político, en el marco de la unidad nacional:

“La autonomía se encuentra limitada por el principio de unidad, en virtud del cual debe existir una uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés general nacional. La unidad, a su vez, se encuentra limitada por el núcleo esencial de la autonomía territorial. Esto supone la capacidad de gestionar los intereses propios, es decir la potestad de expedir una regulación particular para lo específico de cada localidad, dentro de los parámetros de un orden unificado por la ley general”.

(Sentencia de la C.C. 579/2001, de 5 de junio).

El principio de unidad marca un límite fundamental, pero también los efectos del mismo se ven constreñidos por el “núcleo esencial” de la autonomía territorial.

2.3. El nivel de autonomía real.

Colombia es un Estado Unitario notablemente descentralizado. Existen dos niveles de gobierno: nacional y territorial. De este último, el municipio es la entidad fundamental, pero comparte protagonismo con otras, principalmente los Departamentos. De todos los Estados unitarios de Iberoamérica, Colombia es el más

⁴³² Corte Constitucional: Sentencia T-425/19912, de 24 de junio.

⁴³³ Corte Constitucional: Sentencia C-535/1996, de 16 de octubre.

⁴³⁴ Corte Constitucional: Sentencia C-004/1993, de 14 de enero.

descentralizado⁴³⁵ y, junto con Ecuador, en el que más peso tienen los municipios en el gasto público total nacional.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO TOTAL NO FINANCIERO EN LAS NACIONES UNITARIAS DE SUDAMÉRICA.			
	GOBIERNOS MUNICIPALES	OTROS GOBIERNOS TERRITORIALES	GOBIERNO CENTRAL
COLOMBIA	17%	12'8%	70'2%
ECUADOR	17'2%	4'9%	77'9%
PERÚ	8'5%	18'3%	73'2%
PARAGUAY	5'2%	1'8%	93%
URUGUAY	13'2%	-----	86'8%
CHILE	13'2%	1'8%	85%
ESPAÑA	13'5%	41'5%	45%

Fuente: Informe CGLU 2010
Elaboración propia

En Colombia, el porcentaje de participación de los municipios, con datos publicados en 2020, era del 17%, casi cinco puntos más de la media de las naciones unitarias de su entorno. Sólo le superaba ligeramente Ecuador, dejando incluso por debajo a Brasil, un estado federal. En los últimos diez años había tenido un crecimiento sostenido, aumentando 3 puntos porcentuales. Medido en términos de porcentaje sobre el PIB, es también el más alto de su entorno, con un 5'6% de gasto municipal sobre el PIB nacional, frente a un 4'4% en Ecuador y un 3'6% en Perú.

En comparación con España, el nivel de descentralización es muchísimo más elevado en nuestro caso, pero los beneficiarios son los gobiernos autonómicos, y no los municipios. **En Colombia, la descentralización es muy alta para Iberoamérica, pero además los municipios son los principales receptores.** Los municipios colombianos tienen casi cuatro puntos más de participación en el gasto público nacional que los españoles. Este solo dato ya nos ofrece una idea de su nivel de autonomía real, uno de los más altos de Iberoamérica.

Los municipios colombianos disponen de un marco legal relativamente adecuado y, sobre todo, de recursos financieros para el desempeño de sus competencias. Su

⁴³⁵ Se considera que un Estado es descentralizado si el porcentaje de gasto público total que corresponde al gobierno central está por debajo del 50%, como ocurre en España y en muy poquitos estados europeos. En Iberoamérica no existe ningún caso. Brasil es el que más se aproxima, con quizá más del 55% del gasto público total en manos del gobierno federal. Las cifras de Colombia, no federal, son de las más bajas de Iberoamérica, y muy difíciles en un Estado unitario

capacidad de provisión de servicios a la ciudadanía es mejor que la de las naciones de su entorno, pero tiene ante sí un importante margen de mejora. Existen diferencias muy notables de capacidad y de niveles de prestación entre las grandes ciudades y en ámbito rural. Mientras que Bogotá está entre las mejores ciudades de Iberoamérica, por el nivel de sus servicios, y Medellín es un ejemplo de buena gestión, que irradia a todo su entorno regional, amplias zonas rurales cuentan con municipios débiles y el nivel de provisión de servicios básicos es pobre.⁴³⁶ Uno de los puntos débiles es la falta de profesionalización y cualificación del factor humano. Muchos municipios carecen de personal cualificado para gestionar y para controlar la gestión externalizada de los servicios públicos.⁴³⁷ Todos carecen de una función pública profesional independiente, lo que afecta a la calidad y continuidad de las políticas y servicios públicos. En este aspecto, el modelo español puede ofrecer bastante.

Otro de los problemas que tienen los municipios colombianos es el de la seguridad ciudadana. Desaparecidos los grandes conflictos armados y reducida en parte la gran delincuencia, llega la hora de plantear la creación de una Policía Municipal comunitaria de proximidad. Un camino en el que los municipios españoles sí tienen procesos adecuados, que merecería la pena adaptar a la realidad de Colombia.

Los municipios colombianos tienen un contexto regulatorio y una capacidad de base muy adecuados para emprender todo tipo de mejoras en la prestación de servicios a la ciudadanía.

⁴³⁶ En Colombia se alcanza una cobertura del 92% de agua potable mejorada, pero en zonas urbanas es del 99%, mientras que en las rurales sólo alcanza el 72%. Fuera de las ciudades, menos del 50% del agua es adecuadamente tratada. La cobertura de saneamiento mejorado es del 77% en la nación, pero tan solo del 63% en las zonas rurales. **GALILEO OCÓN, Sergio.** - *"América Latina..."*. Ob. citada, pág. 143.

⁴³⁷ Ver **FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio.** - *"Una nueva concepción del Municipio Colombiano"*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., 2005.

3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.

3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.

El ya citado Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia 1991, al enumerar las funciones que corresponden a los Concejos, como máximo órgano de gobierno municipal, sienta las bases del sistema competencial, reconociendo las más importantes materias y potestades.

El Artículo 288 dispone que la ley orgánica de administración territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las Entidades territoriales. En desarrollo de esta previsión se dictó la Ley 1454, de 2011, por la que se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial. Se trata de una Ley general de principios, llamada a servir de base para regulaciones más específicas del Régimen Municipal⁴³⁸ y Departamental. En ella no encontramos una lista de materias de competencia municipal, pero sí determinados principios y criterios de gran importancia para determinarlas y para entender de forma global el sistema competencial territorial colombiano.⁴³⁹

En primer lugar, los principios rectores del ejercicio de las competencias:

Coordinación. La Nación y las Entidades territoriales deberán ejercer sus competencias de manera articulada, coherente y armónica. En desarrollo de este principio, las Entidades territoriales se articularán con las autoridades de la Nación, con el propósito especial de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos como individuos, los derechos colectivos y del medio ambiente establecidos en la Constitución.

Importante este principio clásico, en la medida en que establece el fin primordial de toda articulación competencial, con una referencia constitucional explícita, lo que le otorga valor interpretativo.

Concurrencia. La Nación y las Entidades territoriales desarrollarán oportunamente acciones conjuntas en busca de un objetivo común, cuando así esté establecido y con respeto de su autonomía.

Subsidiariedad. La Nación, las Entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial en el ejercicio de sus competencias a las entidades de menor categoría fiscal, desarrollo económico y social,

⁴³⁸ En ese mismo año vio la luz la Ley 1551 de 2012, para la modernización de los Municipios.

⁴³⁹ SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso. - "El sector público estatal y las competencias de las Entidades territoriales en Colombia", en Derecho y Realidad, Vol. 13, Número 25, enero junio 2015. Pág. 130.

dentro del mismo ámbito de la jurisdicción territorial, cuando se demuestre su imposibilidad de ejercer debidamente determinadas competencias....

Otro criterio básico esencial: la competencia se atribuye a las Entidades básicas, primarias. Cuando no tengan capacidad, se produce la intervención subsidiaria de otras Entidades, con carácter temporal y respetando siempre la autonomía.⁴⁴⁰

Complementariedad. Para completar o perfeccionar la prestación de servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos regionales, las Entidades territoriales podrán utilizar mecanismos como los de asociación, cofinanciación, delegación y convenios.

Eficiencia. La Nación, las Entidades territoriales y los esquemas de integración territorial garantizarán que el uso de los recursos públicos y las inversiones que se realicen en su territorio produzcan los mayores beneficios sociales, económicos y ambientales.

Un enfoque adecuado del principio de eficiencia.

Equilibrio entre competencias y recursos. Las competencias se trasladarán, previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas de manera directa o asociada.

Gradualidad. La asunción de competencias asignadas por parte de las Entidades territoriales se efectuará en forma progresiva y flexible, de acuerdo con las capacidades administrativas y de gestión de cada entidad.

Responsabilidad. La Nación, las Entidades territoriales y las figuras de integración territorial asumirán las competencias a su cargo, previendo los recursos necesarios sin comprometer la sostenibilidad financiera del Ente territorial, garantizando un manejo transparente.

Estos tres últimos principios aportan solidez efectiva al sistema, en una combinación ajustada de claridad y flexibilidad.

En segundo lugar, otorga a los Municipios la competencia residual:

“Los Municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida a los Departamentos o a la Nación.

Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia, solicitará la concurrencia del Departamento y de la Nación”.

(Artículo 28 de la Ley 1454 de 2011).

⁴⁴⁰ Se respeta el principio de proximidad, atemperado por el de capacidad, de forma que entra en juego la subsidiariedad cuando la entidad más próxima no pueda ejercer la competencia (Artículo 4º.3 de la Carta Europea de la Autonomía Local).

Como dijimos, la Carta Europea de la Autonomía Local es quizás la norma que mejor perfila el contenido de la autonomía local. En su Artículo 4.2 dice:

“Las Entidades Locales tienen, dentro del ámbito de la ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

La Ley colombiana va más allá, porque no reconoce iniciativa sino competencia, al expresar “serán titulares”. Inspirándose en la Carta, la supera. Muy positiva esta disposición, digna de considerarse como “modelo” por otras naciones iberoamericanas, y desde luego por España.

- Establece la distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio.

El Artículo 29 refiere las que corresponden a la Nación, a los Departamentos y a los Municipios, otorgando a estos últimos el planeamiento y la regulación del uso del suelo en su ámbito.

Por lo demás, para analizar el conjunto de materias sobre las que ejercen competencia los municipios colombianos, tenemos que acudir a las leyes municipales y sectoriales de cada ámbito. Lo hacemos siguiendo el esquema que utilizamos en el modelo de sistema competencial local:

1. Competencias en materia de urbanismo, vivienda, infraestructuras y sostenibilidad ambiental.

- En materia de urbanismo y ordenación del territorio, corresponde a los municipios formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio, reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, y optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

- En materia de vivienda social o de protección, los municipios colombianos tienen atribuidas amplias competencias que, aun siendo compartidas, están delimitadas claramente en las leyes.⁴⁴¹ Conforme a la Ley 715, les corresponde participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de

⁴⁴¹ Las competencias en materia de vivienda de protección en España son muy similares (Artículo 25.2.a) de la LBRL).

recursos para ello. Según dispone la Ley 388, los Municipios y Distritos determinarán sus necesidades en materia de vivienda de interés social, tanto nueva como de mejoramiento integral, y de acuerdo con las mismas, definirán los objetivos, las estrategias e instrumentos de ejecución de programas tendentes a subsanar el déficit. También pueden exonerar del cobro de la participación en plusvalías a los inmuebles destinados a vivienda de interés social.

- En materia de medio ambiente urbano y rural, corresponden a los Municipios y Distritos funciones normativas o de planificación: Dictar, con sujeción a las disposiciones legales, las normas necesarias para el control, la promoción y la defensa del patrimonio ecológico del municipio y participar en la elaboración de planes departamentales; funciones de ejecución: acciones para la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, ejecutar obras de descontaminación, irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones, realizar actividades para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas; funciones de control: ejercer, a través del Alcalde y en coordinación con las entidades del SINA funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos renovables, a fin de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.⁴⁴²

- En materia de infraestructuras y servicios urbanos: Los municipios tienen las competencias de:

Construir, ampliar y mantener las vías y plazas públicas; cementerios; mataderos: mercados y demás bienes de uso público.

Construir, ampliar, rehabilitar y mejorar la infraestructura de los Servicios Públicos, incluido el agua potable y el saneamiento básico.⁴⁴³

Construir y preservar las infraestructuras de transporte, incluidas las vías suburbanas y veredales, las instituciones portuarias, fluviales, marítimas, aeropuertos y terminales de transporte.

La competencia en materia de infraestructuras es potestad completa y, en lo que se refiere a la gestión, comprende los típicos servicios municipales, en términos muy similares a los de España.

2. Competencias en materia de actividades prestacionales: servicios a las personas:

⁴⁴² En España, las competencias de protección del medio ambiente urbano son similares. Sin embargo, se excluye la que afecta al medio rural, ampliamente recogida en Colombia.

⁴⁴³ En España, servicio obligatorio (Artículo 26.1 a) de la LBRL).

En Educación, la Ley 715/2001 estructura las competencias de los municipios en dos niveles: los Municipios y distritos certificados, por disponer de la capacidad suficiente, tienen competencias de dirección, planificación y prestación de los servicios educativos en los niveles de preescolar, básico y medio. Además, también los servicios atribuidos a todos. Los Municipios no certificados tienen sólo las competencias que señala el Artículo 8 de la Ley: administrar y distribuir los recursos del SGP que se les asignen para el mantenimiento y mejoramiento de la calidad, trasladar plazas y docentes entre sus instituciones educativas, mediante acto administrativo debidamente motivado, y suministrar la información al Departamento y a la Nación con la calidad y oportunidad que señale el Reglamento.⁴⁴⁴

En Sanidad, la Ley 715 también segmenta las competencias municipales en función de la capacidad. Por una parte, todos los Municipios tienen competencias para realizar acciones de salud pública, según el perfil epidemiológico; impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los derechos y deberes de los ciudadanos en materia de salud y seguridad social en la salud, y administrar el sistema de información en salud. Pero los Municipios clasificados en categorías especial, 1ª, 2ª y 3ª tienen competencias adicionales de vigilancia y control de riesgos para la salud; de control de la calidad de alimentos, etc.; de tenencia de animales domésticos; de zoonosis; de establecimientos que puedan generar riesgo para la salud.....⁴⁴⁵

En Servicios Sociales, la competencia municipal es de “Atención a grupos y sectores vulnerables”: establecer programas de apoyo integral a grupos como la población infantil, ancianos, desplazados o madres cabeza de hogar. También atender a la población en exclusión, especialmente facilitándoles y cuidando la atención sanitaria.⁴⁴⁶

En prestaciones culturales: fomentar la creación y la producción artística y cultural; apoyar y fortalecer los procesos de información, investigación, comunicación y formación y las experiencias multiculturales; apoyar la construcción, dotación, sostenimiento y mantenimiento de la infraestructura cultural y el desarrollo de eventos culturales.⁴⁴⁷

⁴⁴⁴ Este modelo, definido en función de la capacidad de los Municipios, es muy adecuado para un servicio tan fundamental como la educación. En España sería perfectamente posible, de forma que las grandes ciudades gestionen la educación básica y media. Ver: **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“El sistema competencial de las Entidades Locales”*. Obra cit.

⁴⁴⁵ Competencia en salubridad pública (Artículo 25.2.j) de la LBRL.

⁴⁴⁶ Artículo 25.2.r) de la LBRL.

⁴⁴⁷ Artículo 25.2.m) de la LBRL.

En deportes, recreación y tiempo libre: planear y desarrollar programas y actividades que permitan fomentar la práctica del deporte, la recreación, el aprovechamiento del tiempo libre y la educación física en su territorio; construir, administrar, mantener y adecuar los respectivos escenarios deportivos, cooperar con otros entes deportivos públicos y privados para el cumplimiento de los objetivos previstos en la ley.

3. Competencias en materia de seguridad ciudadana.

En Colombia no existe “Policía Municipal” ni policías territoriales de ningún tipo. En esta materia, y por disposición constitucional, la centralización es total. El Artículo 216 de la Constitución dice: *“La fuerza pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”*, y el 218 define a la Policía Nacional como *“un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación, cuyo fin primordial es el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicos y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz.”* Para redondear el modelo, el Artículo 315.2 atribuye al Alcalde *“conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo Gobernador”*, y le califica de *“primera autoridad de policía del municipio”*. Evidentemente, el Alcalde actúa no como autoridad municipal, sino como “delegado de seguridad de la nación”, según un modelo de raigambre continental presente mucho tiempo en la legislación española, de tipo centralista.

En Colombia existieron policías municipales durante buena parte del siglo XX y tuvieron cierta importancia en las ciudades. En 1891, por Decreto 1000, de 5 de noviembre, se creó como cuerpo del Estado la Policía Nacional y se dispuso que serían eliminadas las “policías municipales y cuerpos de serenos”. Sin embargo, siguieron existiendo y, en 1909, el Gobierno permitió que los municipios pudieran mantener y constituir cuerpos policiales. En la segunda mitad del siglo XX, los conflictos armados y el problema de la lucha contra el narcotráfico fueron factores que contribuyeron decisivamente a reforzar el modelo centralista en materia de seguridad pública. Mucho antes de la Constitución de 1991, las policías municipales pasaron a la historia.

En la actualidad, el debate está abierto. El actual modelo se defiende con el argumento de que la Policía Municipal sólo es posible allí donde exista una fuerte descentralización y donde la institucionalidad funcione en todos los niveles: países con madurez política e institucional y con una sociedad civil muy consolidada.⁴⁴⁸ Dicen que

⁴⁴⁸ Ver MELGUIZO, Jorge. - *“El riesgo de las Policías Municipales”*. Política. Bogotá Digital, 2014.

no es un modelo adecuado para luchar contra el narco y suelen poner como ejemplo el “fracaso” de los modelos policiales descentralizados o plurales en algunos Estados mexicanos, como Tamaulipas, en el nororiente, o Michoacán, en el centro occidental. Pero también existen voces que comienzan a cuestionarse el modelo.

Las Policías Municipales Comunitarias no están concebidas para combatir la gran delincuencia, ni para investigar el crimen organizado. Su función es preventiva. La función policial tiene –como sabemos- diversas facetas y una Policía Comunitaria de Proximidad tiene sus funciones, que son complementarias de las de la Policía Nacional.

Tras los acuerdos de paz y los procesos de institucionalización exitosos de los últimos años, Colombia vive una etapa nueva, en la que los Municipios relativamente fuertes están jugando un importante rol que beneficia a las personas en todos los aspectos de su vida cotidiana. Quizás es el momento de repensarse el modelo de seguridad y otorgar a los Municipios una nueva función. El modelo español, de Policía Comunitaria de prevención y proximidad, puede ser útil.

Por lo demás, los Municipios colombianos sí tienen algunas competencias de protección civil y Cuerpo de Bomberos, oficiales o voluntarios, según la capacidad.

4. Competencias en materia de promoción económica y creación de empleo.

En este ámbito, destacan las siguientes competencias de fomento:

Promoción del desarrollo: promover asociaciones y concertar alianzas estratégicas para apoyar el desarrollo industrial y empresarial del Municipio y, en general, las actividades generadoras de empleo. Promover la capacitación y la asesoría empresarial.

Empleo: promover el empleo y la protección de los desempleados.

Desarrollo comunitario: promover mecanismos de participación comunitaria.

En el sector agropecuario: promover, financiar o participar en proyectos de desarrollo del área rural; prestar directa o indirectamente el servicio de asistencia técnica agropecuaria y promover mecanismos de asociación y alianzas de pequeños y medianos productores.

No encontramos una competencia del tipo de la que se reconoce a los municipios españoles en el Artículo 25.2ñ) de la LBRL, pero perfectamente puede desarrollarse en el contexto de la promoción de nuevas empresas de la economía del conocimiento.⁴⁴⁹

3.2. Las potestades.

En el régimen municipal colombiano no encontramos una lista que enumere de forma expresa y ordenada las potestades atribuidas al Municipio, del tipo de la que contiene el Artículo 4.1 de la LBRL española. Pero el Artículo 313 de la propia Constitución Política de Colombia 1991 atribuye a los Concejos, como máximo órgano de gobierno municipal, las tres primeras potestades que aparecen en la lista española: potestad reglamentaria; potestad tributaria y financiera; potestad de programación o planificación.

La potestad normativa o reglamentaria aparece reconocida tanto en el ámbito externo como en el interno. En el ámbito externo, de regulación social, tenemos: *“reglamentar las funciones y la efectiva prestación de los servicios”*; *“reglamentar los usos del suelo”* y *“dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio”*. En el ámbito interno, se reconoce la potestad de autoorganización: *“determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias..., crear establecimientos públicos, empresas industriales o comerciales y autorizar la construcción de sociedades de economía mixta”*.

La potestad de programación o planificación se reconoce igualmente de forma expresa: *“Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico, social y de obras públicas”*.

En cuanto a la potestad expropiatoria, los municipios la tienen, si bien limitada, habida cuenta de las características que esta institución tiene en Colombia. Conforme al Artículo 58 de la Constitución, la expropiación es judicial, y sólo en supuestos muy específicos, fijados por la ley puede *“adelantarse por vía administrativa”*.⁴⁵⁰ Los municipios pueden iniciar e instar la expropiación mediante sentencia judicial y, en cuanto a la expropiación administrativa, la Ley 388 de 1997 faculta a los Concejos para

⁴⁴⁹ En España, al carecer los Municipios de competencias de promoción económica, se utiliza la de “promoción del uso de las nuevas tecnologías” por medio de las Agencias de Innovación y Desarrollo. En Colombia sí existe competencia expresa de fomento de la economía y, en base a ella, se pueden desarrollar espacios y proyectos apoyados en las TICs para promover “economía del conocimiento”.

⁴⁵⁰ Ver **FILIZZOLA MURGAS, Sindy Paola.** - *“La expropiación por vía administrativa en Colombia”*. Universidad de Santo Tomás. Valledupar, 2015.

declararla en casos de urgencia o incumplimiento de la función social de la propiedad, para el desarrollo de sus planes de ordenación.⁴⁵¹

La potestad sancionadora también está reconocida, previo procedimiento y con las garantías fijadas por las leyes. En materia de orden público, se reconoce al Alcalde, como autoridad gubernativa, de conformidad con el modelo “dual” referido.

Las principales potestades están, pues, reconocidas de forma que las competencias pueden ser plenas y no sólo ejecutivas. Sería conveniente, no obstante, una sistematización clara, como existe en España.

3.3. La delegación de competencias.

Teniendo en cuenta la pormenorizada distribución de competencias entre la Nación y las Entidades territoriales existente en Colombia, la delegación no se usa mucho, restando como un elemento complementario del sistema. La Ley 1454 de 2011, en su Artículo 20, dio un impulso a la delegación a través de la nueva figura de los contratos-plan:

“La Nación y los diferentes órganos del nivel central podrán delegar en las Entidades territoriales o en los diferentes esquemas asociativos territoriales y en las Áreas Metropolitanas, por medio de Convenios o Contratos-Plan, atribuciones propias de los órganos y entidades públicas de la Nación, así como de las Entidades e institutos descentralizados del orden nacional”.

El Artículo 180 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 creó el Programa Nacional de Delegación de Competencias Diferenciadas (PNCD), con el propósito de asignar una protección más eficiente de los bienes y servicios a cargo del Estado y crear “esquemas” de distribución de competencias. Este Programa enfoca la delegación en función de la capacidad de las Entidades territoriales para el ejercicio de las competencias. Se delegarán competencias a las Entidades territoriales que cumplan con los criterios de capacidad financiera, técnica e institucional. Para certificar la capacidad, se han establecidos dos tipos de criterios: Criterios generales y criterios específicos. Los generales evalúan la capacidad institucional que tiene un sector para asumir competencias o funciones en general. Los criterios específicos son los que se fijan en relación con un servicio concreto. Para que se produzca la delegación, se requieren niveles adecuados en ambos criterios. Los Contratos-Plan son una nueva

⁴⁵¹ Ver CARBAJAL OSSA, Manuela/VICENTE PÉREZ; Julia. - “La expropiación en Colombia y su historia en la legislación colombiana”. Universidad EAFIT. Medellín, 2011.

figura, que propicia una distribución flexible de competencias entre la Nación y las Entidades territoriales.⁴⁵²

La flexibilidad es un valor que permite la adaptación del sistema competencial a la capacidad de cada entidad, pero quizás falta un Régimen Jurídico de la Delegación común, bien establecido, con las garantías correspondientes. No tan rígido como el del Artículo 27 de la LBRL española, que prácticamente hace inasumible la delegación. Es positivo que en la “respectiva delegación” se especifiquen las concretas funciones y los recursos para su adecuado cumplimiento. Pero los elementos básicos del régimen jurídico-financiero tienen que ser públicos y transparentes.

3.4. Los Servicios Públicos Municipales.

➤ Los servicios mínimos de obligada prestación.

Ni en la Constitución ni en las leyes de régimen municipal o territorial están contemplados como tales los servicios mínimos de obligada prestación.

Existen adecuadas condiciones, próximas a la idoneidad, **para poder implantar esta institución jurídica local en Colombia, en términos muy similares a los del Artículo 26 de la LBRL española**. Por las siguientes razones:

1.- Los servicios municipales básicos y/o esenciales que podrían establecerse como de obligado cumplimiento son de competencia municipal: ciclo del agua, tratamiento de residuos, etc.

2.- Los municipios están categorizados en función de su capacidad, y existe una tradición de graduación en la distribución de las competencias, lo que favorece la implantación de los servicios por tramos (no estrictamente de población, sino de capacidad).

3.- Existe una normativa que favorece el asociacionismo municipal para el logro de escalas eficientes de prestación de servicios; un entramado de entidades territoriales llamadas a cooperar y a la aplicación del principio de subsidiariedad.

4.- En algunos casos existen, y en general no resultaría muy difícil el establecimiento de componentes técnicos, indicadores y estándares para la estimación de cuáles son los mínimos de calidad para entender implantado un servicio público municipal.

Resultaría muy conveniente para reforzar el sistema competencial municipal colombiano asegurar la intervención municipal en los servicios esenciales y priorizar las

⁴⁵² Presentación de la Ley 1454 de 2011. Ministerio de Interior y Justicia, 2011.

políticas municipales. Contribuiría a empoderar a los Municipios en la titularidad de los servicios y en el control de las externalizaciones, que es uno de los problemas más acuciantes en las últimas décadas.

Sería posible establecerlo como derecho subjetivo de los vecinos, si no en un primer momento, en un muy corto plazo de tiempo, porque el modelo permite que los municipios tengan capacidad para responder.

➤ **Las formas de gestión de los Servicios Públicos Municipales.**

Las formas de gestión de los servicios públicos municipales están desarrolladas en Colombia, tanto las directas como las indirectas.

El propio Artículo 313 de la Constitución Política (1991) atribuye al Concejo, en su numeral 6:

“Determinar las estructuras de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondiente a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del Alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta”

En el ámbito de las personificaciones instrumentales encontramos la versión administrativa (Establecimientos Públicos) y la mercantil (empresas industriales y comerciales). En el ámbito de las formas contractuales, está desarrollada la Concesión de Servicios y la Empresa Mixta. Sin embargo, no existe una ordenación sistemática ni un régimen jurídico claro y seguro.

Por ello, tanto la regulación como la práctica podrían mejorar con un enfoque adecuado, como el que se contiene en el Artículo 85 y siguientes de la LBRL española. Especial interés tienen los criterios de adscripción de las PIL y las regulaciones del contrato de servicio público, para facilitar el control de las externalizaciones, tan frecuentes en Colombia.

4. LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1. Recursos del Municipio.

En Colombia rige el principio de equilibrio entre competencias y recursos⁴⁵³, por lo que se consideran ingresos de los municipios aquéllos que perciben para el desarrollo de las competencias atribuidas por la Constitución y las leyes, debidamente establecidos por el Concejo al aprobar el Presupuesto.

Conforme al Artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, aprobado por Decreto 111 de 1996, el Presupuesto de ingresos, tanto de la Nación como de las Entidades territoriales, se nutre de las siguientes fuentes: ingresos corrientes; contribuciones parafiscales; fondos especiales; recursos de capital e ingresos de los establecimientos públicos. Según el Artículo 27 de esta misma norma, los ingresos corrientes se clasifican en tributarios y no tributarios. Los primeros son impuestos directos e indirectos.

Los ingresos tributarios son impuestos: contribuciones obligatorias causadas por un hecho de naturaleza jurídica, exigibles sin contraprestación alguna.⁴⁵⁴ Rige el principio de reserva legal, por lo que los Concejos no pueden crear impuestos. Pero sí disponen de un amplio margen para aplicarlos, decidiendo sobre distintos aspectos importantes, de forma muy similar a como ocurre en España.

Los ingresos no tributarios se originan por la prestación de servicios públicos, la explotación de bienes o la participación en beneficios de bienes o servicios. La ley los clasifica en tasas y multas, pero existe un consenso doctrinal en incluir también en este concepto, al menos, a las rentas contractuales y a las transferencias.⁴⁵⁵ Las tasas se definen como ingresos obtenidos por la prestación de un servicio público, orientadas a recuperar total o parcialmente los costes, pero fijadas con criterios que tienen en cuenta la estratificación de los usuarios, con base en su nivel de ingresos. Se vinculan únicamente a las actividades prestacionales. Las denominadas rentas contractuales se originan en procesos de contratación o convenios del Municipio con los particulares,

⁴⁵³ Artículo 356 de la Constitución Política de Colombia 1991, y Artículo 27.6 de la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial.

⁴⁵⁴ La terminología es distinta a la española. Conforme a la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, se consideran ingresos tributarios a los impuestos, las tasas y las contribuciones especiales. En Colombia, cuando se habla de “erario público”, se hace alusión al conjunto de los ingresos de una Entidad pública; la referencia al fisco o ingresos fiscales alude a los de naturaleza tributaria (tasas, impuestos y contribuciones parafiscales). Las tasas se vinculan a la recepción de servicios públicos, mientras que existen diversos impuestos vinculados a la ocupación del dominio público, considerados como de recepción obligada y sin contraprestación.

⁴⁵⁵ **SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.** - “Estructura de los ingresos territoriales en Colombia”, en Criterio Jurídico Garantista, Año 6, nº 11, julio-diciembre 2014. U.A.C. Bogotá, pág. 162.

para ejercer actividades que corresponden o son titularizadas por la Entidad territorial. Son, en esencia, ingresos por canon de concesiones. Las transferencias son recursos provenientes de la Nación o de otras Entidades territoriales. Tienen una gran importancia cualitativa y cuantitativa.

Las contribuciones parafiscales son los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. En Colombia las consideran una combinación de tasa e impuesto. Se diferencian de los impuestos en que carecen de generalidad, y de las tasas en que son obligatorias y no confieren al ciudadano el derecho a exigir una contraprestación.⁴⁵⁶ Aunque no existe una correlación exacta, las más importantes se identifican en España con el concepto tributario de contribuciones especiales.⁴⁵⁷

Los fondos especiales se definen en el Artículo 30 del Decreto 111/96 como ingresos establecidos por ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personalidad jurídica creados por el legislador. En los presupuestos municipales, tales fondos incluyen recursos no clasificables en los otros conceptos.⁴⁵⁸

Los recursos de capital son recursos extraordinarios originados en operaciones contables y presupuestarias o en la recuperación de inversiones. Comprenden, entre otros, a los recursos procedentes del crédito; los recursos de balance; los rendimientos financieros; excedentes por diferencial cambiario y donaciones.

Los ingresos de los establecimientos públicos. El Artículo 34 del Decreto 111/96 establece que en los presupuestos municipales se deben identificar y clasificar las rentas y los recursos de sus establecimientos públicos, distinguiendo entre rentas propias y recursos de capital.

Aunque la estructura se presenta diferente y existen denominaciones distintas, los recursos municipales en Colombia son muy similares a los que existen en España.⁴⁵⁹ La potestad tributaria está bien regulada y el sistema de transferencias, establecido en la propia Constitución, es “generoso”. En términos comparativos con las otras naciones,

⁴⁵⁶ **SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.** - *“Hacienda Pública Municipal en Colombia”*. Universidad Santo Tomás- Ed. Ibáñez. Bogotá D.C. 2009, pág.66.

⁴⁵⁷ Sección 4ª, Capítulo III, Título I del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo.

⁴⁵⁸ **SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.** - *“Estructura de los ingresos territoriales en Colombia”*, Obra cit., pág. 169.

⁴⁵⁹ Artículo 2 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

el modelo de financiación municipal colombiano tiene potencialidad y ofrece resultados aceptables.

Conforme a los datos publicados en 2012 por CGLU⁴⁶⁰ los ingresos municipales en Colombia responderían a la siguiente clasificación:

Ingresos propios.....41%

Transferencias condicionadas.....59%

Estos datos son coincidentes con los publicados en un estudio realizado para la Corporación Andina de Fomento (CAF) y FEDESARROLLO, que, referidos al periodo 2002-2009, sitúan los ingresos propios en un 42% y las transferencias, incluidas las de regalías, en un 58%, referidos al 2009. En este estudio, lo más significativo es el dato de crecimiento de los ingresos municipales entre 2002 y 2009: un 70%. En esos años, en los que la apuesta por el municipalismo de 1991 ofreció sus frutos, el crecimiento fue regular y sostenido. Actualmente, por los mayores niveles alcanzados, el crecimiento continúa, con cifras menos espectaculares.⁴⁶¹

En términos comparativos, **los ingresos propios suponen un porcentaje del total ligeramente inferior al de España**, pero muy superior a la media de las naciones iberoamericanas. En cuanto a los ingresos municipales totales, alcanzan un 5'2% del PIB, sólo superado por Brasil con el 8'2% y muy superior a naciones como Chile (2'8%), Argentina (2'5%) y México (2'1%).

Las transferencias se consideran condicionadas en su totalidad y eso requiere aclaración. El monto principal de las transferencias nacionales que reciben los Municipios proviene del Sistema General de Participaciones (SGP), que está regulado en la propia Constitución: *“Los recursos del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándoles prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas, con énfasis en la población pobre”*⁴⁶² Se trata de un condicionamiento bien orientado y flexible, que se aplica de forma gradual y distinta por tramos de municipios.

Visto desde la óptica de España, o de cualquier nación con amplia cobertura de servicios básicos, lo mejor es que las transferencias sean incondicionadas. Porque, en

⁴⁶⁰ MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. - “América Latina...”. Obra cit., pág. 122.

⁴⁶¹ Ver ZAPATA, Juan Gonzalo. - “Las finanzas territoriales en Colombia”. CAF-FEDESARROLLO.

⁴⁶² Artículo 356, inciso 40, de la Constitución Política de Colombia 1991, redactado tras la reforma por Acto Legislativo 04 de 2007.

principio, las transferencias no condicionadas tienen mayores efectos sobre el bienestar de los consumidores, al traducirse en mayor consumo de bienes. Pero, si el objetivo de quién transfiere los recursos es fomentar el consumo de ciertos bienes públicos básicos, como el agua potable o la educación, las transferencias condicionadas son más eficaces, en la medida en que dan un mayor estímulo a su consumo, al hacer estos bienes relativamente más baratos y asequibles a toda la población. En algunas naciones iberoamericanas con serias carencias de acceso a servicios tan básicos como el ciclo del agua o el tratamiento de residuos, se dedican fondos a otras cuestiones interesantes, pero no tan prioritarias. En Colombia, el SGP está orientado a desarrollar la provisión de servicios esenciales por los Municipios y Departamentos. Es un buen modelo, a tener en cuenta.

La propia Constitución, con lo que esto supone de garantía, fija las bases que debe seguir la ley reguladora del SGP:

Los criterios de distribución: Para educación, salud y ciclo del agua se tendrá en cuenta la población atendida y por atender; la distribución de ésta entre urbana y rural; la eficiencia administrativa y fiscal y la equidad. Para otros sectores: población; reparto entre urbano y rural, eficiencia y pobreza relativa.

La especial consideración a los Municipios con menos recursos: el 17% del SPG será distribuido entre los Municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Se destinará a inversiones conforme a las competencias municipales. Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta (los de menor capacidad) podrán destinar libremente para inversión y gastos de funcionamiento hasta un 42% de los recursos que perciban por concepto de S.G.P.

Incondicionalidad cuando se alcancen niveles de cobertura universal y calidad: cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes en educación, salud y ciclo del agua, podrán destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

Sistema de monitoreo: *“El Gobierno Nacional definirá una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral del gasto ejecutado por las entidades territoriales con recursos del Sistema General de Participaciones (SGP) para asegurar el cumplimiento de metas de cobertura y calidad. Esta estrategia deberá fortalecer los*

espacios para la participación ciudadana en el control social y en los procesos de rendición de cuentas”.⁴⁶³

4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación.

Entre los ingresos propios, los más importantes son los tributarios, que representan el 25% de los ingresos totales, frente a un 59% que proceden de transferencias nacionales, un 5% de regalías y un 11% de origen diverso, entre rentas, ingresos de capital, etc.⁴⁶⁴ Un 75% de los ingresos que reciben los municipios colombianos procede de fuentes externas, diferentes a los ingresos tributarios propios. Por ello, el esfuerzo fiscal es bajo.⁴⁶⁵

Los ingresos municipales han crecido mucho en las últimas tres décadas. La recaudación de impuestos también, pero en menor grado. Entre 1997 y 2008, los municipios ganaron peso en el recaudo tributario de la nación, al pasar del 7’2% al 11’7% del total. Este crecimiento pudo ser mayor, si hubieran explotado mejor su capacidad fiscal.⁴⁶⁶ La gestión y recaudación de tributos propios en los municipios colombianos es claramente mejorable. Los gobiernos municipales pueden mejorar su capacidad fiscal a partir de corregir algunas deficiencias, como son la propia estructura tributaria; la unificación y mejora de las normas de recaudación; la profesionalización de la gestión y la creación de una cultura tributaria sustentada en la equidad, la mejora de la calidad de los servicios y la atención al contribuyente.

La estructura de los impuestos municipales: los municipios colombianos recaudan 23 impuestos diferentes. El peso aproximado de la recaudación total es:

Impuesto de industria y comercio.....	43%
Impuesto predial unificado.....	32%
Sobretasa a la gasolina.....	16%
Impuesto de alumbrado público.....	2%
Impuesto de avisos y tableros.....	1%
Impuesto de demarcación.....	1%
Resto (no alcanzan el 1%).....	5% ⁴⁶⁷

⁴⁶³ Párrafo introducido como novedad en el Artículo 356 de la Constitución Política por Acto Legislativo 04 de 2007.

⁴⁶⁴ Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DEA): El desempeño fiscal de Departamentos y Municipios. 2008.

⁴⁶⁵ Ver **GIRALDO JIMÉNEZ, Piedad/FINO SERRANO, Guillermo.** - *“Reforma Tributaria municipal, crecimiento con equidad”*. Universidad Libre de Colombia. Bogotá D.C., septiembre de 2010.

⁴⁶⁶ Datos del Informe DEA sobre capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos, 2005.

⁴⁶⁷ **GIRALDO JIMÉNEZ, Piedad/FINO SERRANO, Guillermo.** - *“Reforma Tributaria Municipal...”*. Obra cit., págs. 42-43.

Tienen una gran importancia el Impuesto predial unificado y el Impuesto de industria y comercio, que suman el 75% del total, mientras existen numerosos impuestos que apenas aportan, lo que ha llevado a cuestionar su propia existencia en aras a un sistema eficiente.⁴⁶⁸

El impuesto predial unificado: *“Es un tributo que grava la posesión o propiedad de bienes inmuebles dentro de la jurisdicción del municipio en que se encuentre”*.⁴⁶⁹

Conforme al Artículo 317 de la Constitución Política 1991, sólo los municipios pueden gravar la propiedad inmueble. La Ley 44 de 1990, artículo 1, había fusionado cuatro tributos, exigidos en base a la valoración catastral de los inmuebles: el predial; el de parques y urbanización; el de estratificación socio-económica y la sobretasa de levantamiento catastral, en un solo impuesto municipal: impuesto predial unificado. La tarifa se establece por los concejos municipales, de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta los estratos socio-económicos, los usos del suelo urbano y la antigüedad de la formación o actualización de valores del catastro. Oscila entre el 1 y el 16 por mil de la respectiva valoración.⁴⁷⁰ La administración, recaudación y control del impuesto corresponden a cada municipio. Bienes excluidos son los de uso público y los de propiedad de las Juntas de Acción Comunal. Bienes exentos, a tarifa 0, son, entre otros, los de la Iglesia Católica destinados al culto, casas episcopales, seminarios, etc.⁴⁷¹

La “sobretasa para el medio ambiente” es una parte, fijada como sobretasa o como porcentaje del total recaudado, que los Concejos deben destinar anualmente a las Corporaciones autónomas regionales o de desarrollo sostenible de su jurisdicción, para la protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables.

El impuesto de industria y comercio *“grava las actividades económicas desarrolladas en la jurisdicción municipal y toma como materia imponible la actividad económica, bien sea industrial, comercial o de servicios, como manifestación de la capacidad económica”*.⁴⁷² Este impuesto se liquida sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, obtenidos por las personas y sociedades de hecho, con exclusión de devoluciones, rebajas y descuentos. Sobre la base, se aplica una tarifa, que fijan los Concejos entre los márgenes que les permite la ley, algo inferior para las actividades industriales que para las comerciales y de servicios.

⁴⁶⁸ **CONSEJO DE ESTADO.** Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4. Sentencia de 12-IV-2002.

⁴⁶⁹ **SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.** - *“Hacienda Pública Municipal en Colombia”*. Obra cit. pág. 70.

⁴⁷⁰ Para los edificios. Más baja para terrenos urbanizados no edificados y para los urbanizables.

⁴⁷¹ Exención que se amplía a otras confesiones con ciertos requisitos. Muy similar e igualmente problemática que en España.

⁴⁷² **PIZA, Julio Roberto.** - *“Régimen impositivo de las entidades territoriales colombianas”*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2008, pág. 83.

Numerosas actividades están exentas de este impuesto, en razón de su naturaleza o del sujeto que las realice. Por ejemplo: la producción agrícola primaria, ganadera y avícola; la producción destinada a la exportación; las actividades de educación pública, culturales, deportivas; los servicios prestados por hospitales vinculados al sistema nacional de salud..., las actividades desarrolladas por sindicatos, asociaciones profesionales y gremiales, partidos políticos ..., el ejercicio de profesiones liberales, etc.

El impuesto complementario de avisos y tableros se liquida y cobra a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios, como complemento del impuesto de industria y comercio. La tarifa es del 15% del valor liquidado por el contribuyente del impuesto de industria y comercio.

La sobretasa a la gasolina grava el consumo de gasolina en la jurisdicción de cada municipio. Fue establecida por Ley 488 de 1998. Los Concejos municipales fijan la tarifa aplicable en su jurisdicción. Son responsables del cobro los distribuidores, productores e importadores, que tienen que declarar y pagar mensualmente en las entidades financieras autorizadas.

Entre los demás impuestos, numerosos y de escasa aportación recaudatoria, podemos citar el “impuesto de delineación urbana”, similar al impuesto de construcciones y obras español, con una tarifa del 2% sobre el presupuesto de la obra. Se exige previamente a la concesión de la licencia. También los impuestos de Publicidad externa visual; de Azar y Rifas; de Espectáculos Públicos; de Ventas por club; de vehículos a motor; de degüello de ganado menor....

Los municipios colombianos tienen un margen de potestad tributaria amplio en el marco de la ley. Los Concejos fijan la determinación del tributo, pero también las particularidades procedimentales relativas al cobro, las posibles sanciones, etc. Existe una dispersión de normas y un 95% de los municipios están haciendo dejación de una parte de sus responsabilidades fiscales, por lo que sería necesaria una norma de procedimiento recaudatorio unificado.⁴⁷³ Puede ser interesante, pero también es cierto que existen problemas de fallo de capacidad real.

La responsabilidad de la recaudación corresponde al Tesorero. Sus funciones están claramente definidas en las normas. Entre ellas: *“Percibir, centralizar y registrar los ingresos públicos recaudados de las diferentes fuentes, tanto propias como externas e importes adeudados”*. Pero la figura carece de profesionalidad y depende del apoyo del gobierno municipal de turno. La profesionalización del puesto de Tesorero

⁴⁷³ GIRALDO JIMÉNEZ, Piedad/FINO SERRANO, Guillermo. - *“Reforma tributaria municipal...”*. Obra cit. pág. 50.

y su capacitación, así como la de los servidores públicos encargados, es una cuestión fundamental para fortalecer la descentralización fiscal y para elevar consiguientemente la calidad de los servicios a la ciudadanía.⁴⁷⁴

Por una combinación de ambas razones y otras, lo cierto es que la capacidad recaudatoria y los ingresos propios tributarios presentan en Colombia desigualdades enormes entre las grandes ciudades y los municipios medios y pequeños. La reciente experiencia colombiana de descentralización fiscal está marcada por la concentración de los ingresos en unos pocos municipios, que concentran la actividad económica. Con datos del 2008, de cada 100 pesos que se recaudan en la Nación por tributos municipales, 75 corresponden a municipios de categoría especial y primera (14). Entre todos los demás sólo recaudan el 25%, cuando son más de 1.000. En un 95% de los municipios la recaudación es muy deficiente.

El fortalecimiento de los ingresos tributarios en Colombia exige diversas medidas. Apuntaremos algunas, para las que el modelo español puede servir de referencia.⁴⁷⁵

El número de impuestos es excesivo. En España, por ley son sólo 5 (tres de exigencia obligatoria por parte de los municipios). Por la distinta configuración, lo que existía en España es un número excesivo de tasas y, en la década de los noventa del pasado siglo, los propios municipios llevaron a efecto una supresión de unas veinte, cuyo coste de recaudación era superior al importe recibido. Se compensó con un incremento del IBI, dentro del margen de tipos que la ley permitía. Incluso la tasa por recogida de residuos, importante, se unificó con el IBI en muchos municipios. En Colombia deberían suprimirse muchos impuestos ineficientes, consolidándose en los más fuertes.

También sería necesaria una reforma del Impuesto de Industria y Comercio, similar a la que se efectuó en España sobre el Impuesto de Actividades Económicas. Dado que es un impuesto que recae sobre los mismos contribuyentes y hechos imponibles que el IVA y que tiene –o puede tener- efectos negativos sobre el desarrollo y el emprendimiento, podría eliminarse para las pequeñas y medianas empresas, buscando compensaciones recaudatorias.

⁴⁷⁴ Ver **GARCÍA GALINDO, Germán.** - *“Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Territoriales”*. Revista EAN, 65, enero-abril de 2009. Págs. 157-174.

⁴⁷⁵ En España, las transferencias que reciben los municipios suponen el 35% de sus ingresos, frente al 65% de ingresos propios. De estos últimos, los más importantes son los tributarios, que alcanzan un 49'5% del total, lo que refleja un alto índice de esfuerzo fiscal. La recaudación de los tributos propios es notablemente exitosa. Entre un 80% y un 96% del monto tributario se recauda en voluntaria, sin mayor problema.

La estabilidad y profesionalización de la gestión tributaria y de la recaudación son absolutamente necesarias. El modelo español puede ser un referente adecuado. La profesionalidad e independencia del Tesorero permite la continuidad de los procesos, al margen del cambio de gobierno municipal.

La generación de una cultura tributaria avanzada, que permita la recaudación en voluntaria del IBI en más del 90% del padrón a los municipios, se logra con procesos largos pero persistentes de mejora de la equidad, de la inspección y de la generación de instrumentos y herramientas que faciliten las cosas al contribuyente, como la “cuenta tributaria”.⁴⁷⁶

También es importante apoyar a los municipios con menor capacidad, realizando la recaudación por Entidades nacionales o departamentales, como hacen en España las Diputaciones Provinciales y Comunidades Autónomas uniprovinciales.

4.3. Presupuestos municipales.

“No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las municipales, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo Presupuesto”.

(Artículo 207 de la Constitución Política de Colombia 1991).

Los municipios de Colombia tienen plena potestad para aprobar sus Presupuestos, siguiendo en la preparación, presentación, trámites y manejo normas y principios análogos a los consignados en el Decreto Ley 294/1973, conforme a la reglamentación expedida por el Gobierno de la Nación. El Presupuesto responde al principio de anualidad, contando de 1 de enero a 31 de diciembre.

La formación del proyecto de Presupuesto Municipal corresponde al Alcalde, que debe presentarlo al Concejo en el primer día de las sesiones ordinarias del mes de noviembre. El Concejo Municipal aprobará el Presupuesto de rentas y gastos para el año siguiente, durante las sesiones de noviembre, incluido el periodo de prórroga.

El Presupuesto es considerado en Colombia como un instrumento operativo del proceso planificador, y a él se vinculan diversas herramientas de gestión del mismo,

⁴⁷⁶ Procesos y herramientas que se están desarrollando ya en grandes ciudades, consiguiendo un buen desempeño final. Pero que no están suficientemente generalizadas en Colombia. Ver. **TOBÓN, Alexander/LÓPEZ, Mauricio/GONZÁLEZ, Jenifer.** - *“Finanzas y gestión pública en Colombia: el caso de las finanzas del Municipio de Medellín”*. Universidad ICESI-ELSEVIER, 2012.

como el Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI), el Plan de Acción, el Plan Anual Mensualizado de Caja (PAC), el banco de proyectos.....⁴⁷⁷

Es la propia Constitución la que atribuye al Concejo la potestad de planificación: *“Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas”* (Artículo 313 de la Constitución Política de Colombia 1991).

Situar la buena gestión presupuestaria en el contexto de una planificación sistemática, que comprenda desde el nivel estratégico hasta el operativo, es fundamental para mejorar el nivel de eficacia tanto en las inversiones como en la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía. También lo es la incorporación de mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y participación. En este sentido, la institución de los “presupuestos participativos” reclama una regulación legal y un impulso generalizado en Colombia.

4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.

“El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigilará la gestión fiscal de la Administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación”.

(Artículo 267 de la Constitución Política de Colombia 1991).

La Contraloría General de la República no ejerce su función controladora con carácter pleno sobre las Entidades Territoriales, ya que la propia Constitución dispone que *“la vigilancia de la gestión fiscal de los Departamentos, Distritos y Municipios donde haya contralorías corresponde a éstas, y se ejercerá en forma posterior y selectiva. La de los Municipios incumbe a las Contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de las contralorías municipales..... Las contralorías departamentales, distritales y municipales ejercerán, en el ámbito de su jurisdicción, las funciones atribuidas al Contralor General de la República...”* (Artículo 272 de la Constitución Política de Colombia 1991).

El control de la gestión económico-financiera de los municipios colombianos es enormemente confuso. Es un control que en unos casos es externo y en otros interno, aunque limitado, ya que se ejerce como si fuera externo.

Los municipios de categoría especial, primera, segunda y tercera pueden crear y organizar sus propias contralorías, conforme a la ley. En los municipios que tengan

⁴⁷⁷ Ver “EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA Y SU RELACIÓN CON LA GESTIÓN FINANCIERA”, en GESTIÓN FINANCIERA PARA MUNICIPIOS. Instituto para el desarrollo de Antioquía –IDEA. Medellín, 2008.

contralorías, la función la ejercen las contralorías departamentales competentes. Las funciones del Contralor responden al modelo de control posterior y selectivo. No comprenden la fiscalización previa, ni plena ni limitada.

Las funciones del Contralor municipal se diferencian, pues, de las del Interventor en los municipios españoles, ya que éste ejercer, entre otras: la intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos de valores y la intervención formal de la ordenación del pago y la intervención material del pago.⁴⁷⁸

Existe desde hace tiempo en Colombia un debate doctrinal y político en relación con la posibilidad de crear un Tribunal de Cuentas –en realidad, de recuperarlo, pues existió hasta 1923-. El 11 de agosto de 2016 fue registrado en la Cámara de Representantes el Proyecto de Acto Legislativo nº 93/2016, por medio del cual se modificarían los Artículos 119, 141, 156, 174, 235, 267, 268, 271, 272 y 273 de la Constitución Política, creándose el Tribunal de Cuentas. En la redacción propuesta para el Artículo 267, se dice: *“Una Ley Orgánica determinará el régimen de responsabilidad fiscal y contable y regulará la composición, organización y funciones del Tribunal de cuentas. En todo caso, la provisión de sus miembros deberá obedecer a un sistema de carrera administrativa específico para este órgano”*. Elogiable el afán de profesionalización. Pero es en el nuevo apartado 6 del Artículo 268 donde reside la esencia del cambio pretendido: *“Ejercer jurisdicción fiscal y contable sobre las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de recursos públicos y parafiscales, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia graves, originaren menoscabo en dichos recursos o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestal y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas privadas que reciban créditos y recursos de cualquier naturaleza procedentes de dicho sector”*. Se explica en la Exposición de Motivos: *“al reemplazarse el órgano, se incluyó en la nueva Contraloría General un poder sancionador que, necesariamente, debía ser administrativo, eliminándose el poder jurisdiccional del antiguo Tribunal de Cuentas”*.⁴⁷⁹

⁴⁷⁸ Artículo 213 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en España

⁴⁷⁹ En la Exposición de Motivos se relata sucintamente el proceso histórico de cambio de modelo: *“Como resultado de la misión Kemmerer en 1923, el Presidente Pedro Nel Ospina firmó la Ley 47 del 19 de Julio, la cual se adoptó en Colombia un sistema híbrido de Control Fiscal que sustituyó al tricentenario Tribunal de Cuentas creado en 1604 por iniciativa del Rey Felipe III. De esa forma, se sustituyó al mencionado Tribunal por el denominado ¿Departamento de Contraloría? El Congreso colombiano, inspirado en las conclusiones establecidas por el norteamericano Edwin Walter Kemmerer, diseñó un nuevo sistema de control fiscal en virtud del cual se adopta la figura de “Auditoría General”, propia de las familias jurídicas*

Se legalizó un error: sustituir un Tribunal de Cuentas con función jurisdiccional especializada, erigida como Corte de cierre en asuntos fiscales, por un órgano cuyos actos administrativos son recurribles ante el Consejo de Estado, que no es experto en régimen de cuentas y que aplica las reglas del derecho administrativo". El cambio dice tener un propósito esencial: combatir más eficientemente la corrupción.

Para las Entidades Territoriales, el Proyecto de reforma prevé dos figuras: unas Cámaras Representativas, que serían "desconcentradas" del Tribunal de Cuentas, con funciones jurisdiccionales. Seguirían las Contralorías, con funciones de auditoría. Dos órganos departamentales..., ¿uno municipal?, ya que, a nivel municipal sólo habría contraloría en algunos casos. Seguiría sin contemplarse la función de control previo preventivo.

Una reforma eficiente, en relación con el propósito que dice perseguirse, debería distinguir entre control externo y control interno, este último esencialmente preventivo. El Tribunal de Cuentas debería extender sus funciones de control a posteriori y de enjuiciamiento contable a todo el sector público. Un verdadero y eficaz control externo de toda la gestión económico-financiera de la Nación, directo y unificado, sin "intermediarios". Afectaría plenamente a los municipios, que deberían rendir cuentas al tribunal. Por otra parte, las contralorías deberían configurarse como Intervenciones (la denominación podría seguir siendo la misma). Su función de control interno comprendería la triple acepción: función interventora; función de control financiero y función de control de eficiencia. Eso conllevaría una intervención previa, plena o limitada según los casos, de todo acto de contenido económico-financiero. Esto es fundamental, porque la prevención es el mejor remedio. La función de las contralorías no conllevaría en ningún caso un poder jurisdiccional, reservado al Tribunal de Cuentas.

Una cuestión importante: todo municipio debería tener su propia función interventora o contraloría interna. No necesariamente un interventor por municipio. Se podrían compartir. Uno, ejercer en varios, si son pequeños, como ocurre en España. Pero no debe ser el contralor departamental. Se trataría de un cuerpo profesional especializado, lo que garantiza la independencia, la cualificación necesaria y la carrera administrativa.

El modelo de Estado unitario profundamente descentralizado está avanzando. Pero quizás se juega su futuro en dos reformas necesarias para afirmar los valores de

anglosajonas, donde le corresponde al Parlamento elegir a la cabeza de dicha Auditoría para que debe realizar una gestión de vigilancia y rendición de cuentas sobre la forma en que se ejecutan los recursos públicos".

transparencia y participación, combatiendo la corrupción: la profesionalización y el control financiero. Puesto a reformar el control háganlo de forma completa y eficaz.

5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

5.1. La intermunicipalidad.

Teniendo en cuenta las peculiaridades de la organización territorial colombiana, sería más acertado hablar de inteterritorialidad, término más amplio que comprendería a la intermunicipalidad.

La Constitución Política de Colombia 1991 crea y regula básicamente cuatro entidades territoriales: Ayuntamientos, Distritos, Municipios y Territorios indígenas. A todos ellos –y en atención a la autonomía de que gozan- se les reconocen los “derechos” que veíamos en el Capítulo I. El municipio es la Entidad “fundamental”. Los Distritos son en realidad municipios de régimen especial. Los territorios indígenas también se sitúan al nivel municipal, con un régimen muy especial. Ambas entidades están reguladas en sus aspectos básicos en el Capítulo 3 del Título XI de la Constitución, que se titula así: Del régimen especial. Los Departamentos se sitúan en otro nivel. No se definen en función de la integración de municipios. Aunque tienen funciones de coordinación y cooperación con los municipios, también las tienen de aplicación descentralizada de las políticas nacionales.

Por otra parte, la propia Constitución y la Ley Orgánica del Ordenamiento Territorial propician la integración y el asociacionismo entre las Entidades Territoriales de todo tipo, para crear *“entidades administrativas de derecho público, con personalidad jurídica y presupuesto propio e independiente de los entes que las conforman”*. La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial les otorgan el expresivo nombre genérico de “Esquemas Asociativos Territoriales”, y en su Artículo 10 se enumeran como tales a las siguientes: las Regiones Administrativas y de Planificación; las Regiones de Planeación y Gestión; las Asociaciones de Departamentos; las Áreas Metropolitanas; las Asociaciones de Distritos especiales; las Provincias Administrativas y de Planificación, y las Asociaciones de Municipios”. Pero no todas son iguales. Las Provincias y las Regiones Administrativas y de Planificación son de integración y pueden ser reconocidas como territoriales. Las demás son meramente asociativas. Éste es el marco de la Interterritorialidad.

Descrito el complejo entramado de entidades territoriales, de integración y asociativas, podemos clasificarlas en tres niveles:

El nivel municipal, que comprendería municipios, distritos y territorios indígenas.

El nivel departamental.

El nivel interterritorial o de Esquemas Asociativos Territoriales, que a su vez comprendería dos:

- Regiones Administrativas y de Planificación; Provincias Administrativas y de Planificación.

- Entidades Asociativas: de Departamentos, Áreas metropolitanas, de Distritos especiales, de Municipios.

Los Distritos.

Tienen un régimen especial, a la Carta. Están reconocidos en la propia Constitución y cada uno de ellos es diferente.

Bogotá, capital de la República y del Departamento de Cundinamarca, tiene la consideración de Distrito Capital. Su régimen político, orgánico-funcional, fiscal y administrativo es –por así decirlo- de “Carta de Capitalidad”, según figura en la Constitución y las leyes. El Concejo Distrital, compuesto por 45 concejales, dispone la división del territorio en “localidades” y realiza el correspondiente reparto de competencias. Las localidades son gobernadas por una Junta administradora, elegida proporcionalmente e integrada por ediles. El Alcalde Mayor de Bogotá, los Concejales distritales y los ediles de las Juntas son elegidos el mismo día. En cada localidad, el Alcalde local es designado por el Alcalde Mayor, de entre una terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.

El Distrito Capital puede constituir área metropolitana con municipios de su entorno. El peso de Bogotá en Cundinamarca es tal que la Constitución determina que sus ciudadanos no votarán en las elecciones a Gobernador y diputados del Departamento.

Los demás Distritos tienen su propio régimen, acorde a sus características territoriales, históricas, culturales y/o ambientales.

Los Territorios indígenas.

La Constitución Política Colombiana de 1991 considera a la nación como pluriétnica y pluricultural (Artículo 7). En consecuencia, la ordenación territorial se realiza, entre otros, bajo el principio de “multiétnicidad”, consagrado en el Artículo 3 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Se planteaba así abiertamente el problema

de cómo conjugar el imperio de la ley nacional, como expresión de la voluntad general, y la “legislación” tradicional y consuetudinaria de las comunidades.⁴⁸⁰

Así, el Artículo 330 de la Constitución dispone que los territorios indígenas están gobernados por Consejos, conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades, de conformidad con la Constitución y las leyes. Las Entidades Territoriales indígenas desarrollan una serie de funciones que consisten, básicamente, en la administración de las propiedades colectivas, la preservación de los recursos naturales y el desarrollo económico y social de su territorio. Pero también tienen atribuciones de “mantenimiento del orden público” dentro de su territorio, eso sí, de acuerdo con las disposiciones del Gobierno nacional. Incluso, las autoridades indígenas pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y la ley de la República.

La gobernación de los territorios indígenas se asienta sobre la base de la propiedad colectiva: los Resguardos. De hecho, existen tres niveles de institucionalización: 1) Los Resguardos Indígenas (Artículo 329 de la CPC); b) Los Resguardos Indígenas considerados como municipios (Artículo 357 de la CPC) y las Entidades Territoriales Indígenas, a las que el Artículo 286 considera una entidad territorial específica, que no ha sido desarrollada por la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como prevé la Constitución. Consideramos a las Entidades indígenas como entidad del orden municipal con un régimen especial, que se concreta fundamentalmente en dos instituciones: la propiedad colectiva y el derecho tradicional.

Los Resguardos indígenas, aunque muchos se constituyen en la segunda mitad del siglo XX, tienen su origen en el derecho de la Colonia, con una doble influencia: la de las comunidades precolombinas, “respetadas” por los colonizadores; y las del derecho castellano acerca de las propiedades colectivas de origen germánico. Ese derecho tradicional de la propiedad colectiva de las comunidades sigue vivo en España, en las Ordenanzas de Aprovechamientos Forestales de los Municipios de Burgos-Soria (Castilla y León), caracterizadas como pueblos forestales (*waldhufenraf*). Son pueblos largo tiempo aislados, de vida dura, sin tierras de rotura y donde no existen propiedades individuales sobre las tierras. Las Ordenanzas, surgidas en el siglo XVI, fueron otorgadas por los reyes al objeto de facilitar medios de subsistencia a la población en estas tierras difíciles y de proteger los

⁴⁸⁰ Ver PINEDA CAMACHO, Roberto. - “La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia”. ALTERIDADES, 7(14), 1997, págs. 107-129.

bosques. Son una institución jurídica que recoge la tradición, pero están actualizadas y acomodadas a la Constitución y las leyes. De forma distinta, pero siguen teniendo una gran importancia social en estos pueblos.⁴⁸¹ En el proceso de armonización del derecho tradicional y consuetudinario con la Constitución española vio la luz una rica jurisprudencia⁴⁸², que tiene mucha similitud con la emanada de la Corte Constitucional colombiana, acerca del alcance de las normas y usos de los Resguardos, en relación con las leyes y con los derechos fundamentales.⁴⁸³

Por lo demás, la gobernanza indígena es analizada con mayor detalle en el Capítulo dedicado a Guatemala.

Los Departamentos.

El Departamento es una entidad territorial que tiene dos funciones esenciales:

a) La planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio, y

b) la complementariedad de la acción municipal, así como la intermediación entre la Nación y los Municipios (Artículo 298 de la Constitución Política de Colombia 1991).

En este aspecto, existe una destacada similitud con las funciones de la Diputación Provincial en España, ya que la Provincia tiene como función primordial complementar la acción municipal, y su única competencia no relacionada con esta función es precisamente la de cooperación en el fomento del desarrollo económico y social y la planificación en el territorio provincial.⁴⁸⁴ Sin embargo, entre la Provincia española y el Departamento colombiano existen notables diferencias, que tienen su fundamento en dos aspectos fundamentales de la organización territorial del Estado: de un lado, el carácter de estado compuesto tipo federal en España, frente al Estado

⁴⁸¹ **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Ordenanzas de Aprovechamientos Forestales en Municipios de Burgos-Soria”*, en Derecho Local de Castilla y León. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín (Directores). IUSTEL. Madrid 2015, pág. 257.

⁴⁸² **GONZÁLEZ GARCÍA, M^a Begoña.** - *“Estudio jurisprudencial sobre las Ordenanzas de Aprovechamientos Forestales”*. Ayuntamiento de Covalada (Soria), 2006, pág. 172.

⁴⁸³ Es muy interesante la **Sentencia 254/94**, porque la Corte examinó y resolvió el derecho de amparo de un ciudadano que acusaba al Cabildo indígena de su Comunidad de expulsarle y apropiarse indebidamente de sus propiedades particulares. Al establecer los límites del derecho tradicional de las Comunidades indígenas, la Corte concluyó que nunca puede admitirse que a su amparo se vulneren derechos fundamentales, por lo que no puede acoger ni propiciar la confiscación de bienes.

⁴⁸⁴ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Las competencias de la Provincia como Entidad Local”*, en “El futuro de la Administración Local y el papel de los gobiernos locales intermedios”. PAREJO ALFONSO, Luciano/ARROYO GIL, Antonio (Director y Coordinador). Serie Cuadernos de Gobierno Local, nº 22. Fundación Democracia y Gobierno Local. Madrid, 2017.

unitario descentralizado en Colombia; de otro, la distinta planta municipal en ambas naciones.

El Departamento colombiano se rige por órganos de elección directa popular, frente a un gobierno de elección de segundo grado en la Provincia española. Los órganos de gobierno de Departamento son iguales que en el Municipio: la Asamblea Departamental, equivalente al Concejo Municipal; y el Gobernador, equivalente al Alcalde. Las funciones de la Asamblea son similares, en su orden, a las del Concejo, de tipo normativo y de control. El Gobernador es órgano ejecutivo y también responde a un modelo dual “francés”: dirige la Administración departamental, pero además representa al Estado, ejerce funciones de orden público y de coordinación-dirección de servicios nacionales por delegación de Presidente de la República.

El Departamento colombiano tiene principalmente funciones de coordinación e intermediación municipales, pero también competencias propias y delegadas del Gobierno nacional. Actúa como demarcación territorial para el mejor desarrollo de políticas nacionales en el territorio. Tiene potestades en relación con los municipios, que en España corresponden a los Gobiernos autonómicos (federados), por ejemplo: “*Con sujeción a los requisitos que señale la ley, crear y suprimir municipios, segregar y agrupar territorios municipales*” o “*revisar los actos de los Concejos municipales y de los Alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez*” (Artículo 305 de la Constitución Política de Colombia 1991).

El Departamento colombiano tiene potestad tributaria propia y su estructura de ingresos es similar a la de los Municipios. El esfuerzo fiscal es algo menor que en el nivel municipal, pero lo tiene. Depende en buena medida de recursos propios.

El Departamento en Colombia es una entidad territorial de orden intermedio, con funciones tanto de delegación de la nación para el mejor ejercicio de sus competencias, como de coordinación, apoyo e intermediación municipales. Tiene notables coincidencias con la Provincia, pero responde al modelo francés o continental. Su perfil es más próximo a la Provincia española anterior al diseño de la Constitución de 1978 y de la Ley de Bases del Régimen Local del 85 que al actual.

Las Regiones.

Al reconocer la Constitución de 1991 a Provincias y Regiones como posibles entidades territoriales, surgió la preocupación por la conversión de Colombia de una Nación con tres niveles de gobierno a cinco (municipio, provincia, departamento, región y nación). “*Todos con autoridades propias, de elección popular, sus respectivas*

*burocracias y la necesidad de ingresos tributarios para atender a gastos de funcionamiento. Nadie ha podido explicar, sin embargo, de qué manera la simple creación de este aparato administrativo podría generar buen gobierno y contribuir así a la felicidad general. Es de temer que habrá una proliferación excesiva de administraciones territoriales y, por consiguiente, mayor riesgo de descoordinación, duplicación de funciones, colisión de competencias y deseconomías de escala”.*⁴⁸⁵

La Región, como entidad territorial dotada de autonomía, situada en un escalón intermedio entre la Nación y los Departamentos, podía situar al borde de la ruptura al modelo unitario, transitando hacia otro de tipo regionalizado, de corte cuasi federal. Pero el marco constitucional del 91 no permitía esto, por lo que, en todo caso, las regiones debían situarse en un modelo francés de regionalización, y no en el español del estado autonómico.⁴⁸⁶

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial del 2011 despejó cualquier duda, al diluir a las regiones en el entramado administrativo de los “Esquemas Asociativos Territoriales”. Se prevén dos tipos de regiones: las de Planeación y Gestión y las Administrativas y de Planificación. Las primeras son meramente asociativas. Las segundas, que pueden alcanzar la categoría de entidad territorial, se definen como: *“entidades formadas por dos o más departamentos, con personería jurídica, autonomía financiera y patrimonio propio, cuya finalidad está orientada al desarrollo regional, la inversión y la competitividad”.*⁴⁸⁷ Son espacios para la planificación del desarrollo económico y social, a los que se dota de una administración. Su base es asociativa y su financiación limitada, ya que se *“financian con cargo a los recursos o aportes que las respectivas entidades territoriales que las conformen destinen para ello y los incentivos que defina el Gobierno nacional”.*⁴⁸⁸ La Ley no fija las condiciones ni procedimientos para que estas regiones puedan acceder a la categoría de Región Entidad Territorial. Lo difiere a otra ley.....

Ni tan siquiera el modelo francés. Colombia sigue siendo unitaria, con dos niveles de descentralización territorial: Municipios y Departamentos, siendo el primero el

⁴⁸⁵ **HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto.** - *“Debilidad institucional de la descentralización y reforma del Municipio colombiano”*, en II Jornadas de Derecho Administrativo: Derecho Administrativo y Municipio. Homenaje a D. Enrique Orduña Rebollo. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal del Táchira (Venezuela), 2005. Pág. 105.-

⁴⁸⁶ Ver **SUÉLT COCK, Vanessa.** - *“La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal”*. Estud. Socio-Jurídico 10(1). Bogotá (Colombia), enero-junio 2008.

⁴⁸⁷ Artículo 30 de la Ley 1454/2011, por la que se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial.

⁴⁸⁸ Artículo 32 de la misma Ley.

“fundamental”. Lo demás es intermunicipalidad o interterritorialidad. No se ha llevado a cabo la “regionalización”, ni se la espera.

Las Provincias Administrativas y de Planificación.

Con las Provincias sucede lo mismo que con las Regiones. La Ley limita sus funciones a *“la organización conjunta de la prestación de servicios, la ejecución de obras y de proyectos de desarrollo integral, así como la gestión ambiental”*. Pueden formarse por dos o más municipios contiguos de un mismo Departamento. Su función también está limitada y no participarán en el Sistema General de Participaciones.⁴⁸⁹ La posible conversión en Provincias Entidad Territorial queda diferida. En realidad, poco se diferencian de momento de las meras Asociaciones de Municipios. Podríamos decir que son como las Mancomunidades integrales o de interés comunitario, frente a las comunes en España.

Otros Esquemas Asociativos Territoriales.

*“El Estado promoverá procesos asociativos entre entidades territoriales para la libre y voluntaria conformación de alianzas estratégicas que impulsen el desarrollo autónomo y autosostenible de las comunidades.... El Gobierno creará incentivos para que las entidades fuertes se asocien con las más débiles, a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial y social y sostenibilidad ambiental...”*⁴⁹⁰

Un entramado flexible, de base asociativa múltiple, que fomenta el desarrollo y el equilibrio territorial, apoyado en instrumentos como los convenios y/o contratos-plan. Además de los mencionados, son también “esquemas asociativos territoriales” las Asociaciones de Municipios, de Departamentos, de Distritos especiales y, en sí mismas, las Áreas Metropolitanas, que también pueden asociarse. Las Áreas Metropolitanas son consideradas esquemas asociativos para beneficiarse de los incentivos y actuarán como instancias de articulación del desarrollo municipal.⁴⁹¹

5.2. Las Mancomunidades.

El término Mancomunidad no se emplea en Colombia, pero las Asociaciones de Municipios para la prestación de servicios y la realización de obras en común son plenamente equivalentes. Las Asociaciones de Municipios son expresión genuina del

⁴⁸⁹ Artículo 16 de la misma Ley.

⁴⁹⁰ Artículo 9 de la misma Ley.

⁴⁹¹ Artículo 15 de la misma Ley.

derecho libre de asociación y su finalidad es la de ejercer conjuntamente funciones administrativas, generalmente actividades prestacionales o de servicio público.

A diferencia de lo que ocurre en España con las Mancomunidades, las Asociaciones de Municipios no tienen conferidas potestades administrativas importantes, que se reservan a las Entidades Territoriales. Las Asociaciones de Municipios tienen una larga tradición de reconocimiento en la normativa local, pero no se han dimensionado en su verdadero valor.⁴⁹² La relativa limitación de sus competencias hace que los municipios se vean obligados a pertenecer a varias mancomunidades para intentar solucionar distintas problemáticas, lo que determina problemas de gestión a los municipios.⁴⁹³

La flexibilidad de las Mancomunidades o Asociaciones de Municipios está en la base de su valor para la solución de problemas, pero también en la de sus debilidades, ya que genera disfunciones y problemas de planificación racional y aprovechamiento de espacios que permitan la eficiencia.

La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 2011 diluye a las Asociaciones de Municipios entre la trama flexible de Esquemas Asociativos Territoriales: *“Dos o más municipios de un mismo departamento o varios departamentos podrán asociarse administrativa y políticamente para organizar conjuntamente la prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de ámbito regional y el cumplimiento de sus funciones administrativas propias, mediante convenio o contrato-plan suscrito por los Alcaldes respectivos, previamente autorizados por los concejos municipales o distritales y para el ejercicio de competencias concertadas entre sí en un marco de acción que integre sus respectivos planes de desarrollo en un modelo de planificación integral conjunto”* (Art. 14).

Para dotar de mayor capacidad a los municipios, como entidad territorial “fundamental”, convendría racionalizar un tanto el entramado normativo y otorgar cierta prioridad a las Áreas Metropolitanas y Asociaciones de Municipios, con el reconocimiento de potestades, aun cuando no se les considerara formalmente como Entidades Territoriales. Porque en el nivel municipal se sitúa la clave de la mejoría en la calidad de vida ciudadana.

⁴⁹² AYALA, Mónica. - *“Las Asociaciones de Municipios en Colombia: el marco normativo frente a la realidad institucional”*. Revista Opera. Vol.5 nº 5, pág. 45.

⁴⁹³ Ver RODRÍGUEZ MARÍA, Alberto José. - *“La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas en cuanto a sus funciones e impacto sobre el territorio”*. Universidad Politécnica de Cataluña, CPSV-UPC, Barcelona 2013.

5.3. Asociaciones para la defensa de intereses.

La vertiente “privada” del derecho de asociación de los municipios está constituida por las asociaciones civiles para la defensa de intereses comunes. En Colombia, la organización más representativa es la **Federación Colombiana de Municipios (FCM)**.

Tras las primeras elecciones por sufragio universal para las alcaldías, por iniciativa de los Alcaldes de Cali, Cartagena de Indias y Bogotá, se celebró en febrero de 1989 el Primer Congreso de Municipios de Colombia. En él se suscribió el Acta de fundación de la Federación Colombiana de Municipios, **siguiendo el modelo de la FEMP, con cuyo apoyo contó desde sus inicios**. Los objetivos básicos de la FCM eran esencialmente tres: impulsar el proceso de descentralización; fortalecer la capacidad de los municipios e incrementar la participación de los municipios en el proceso de toma de decisiones en el ámbito nacional.

La FCM se define como una *“personalidad jurídica sin ánimo de lucro, de naturaleza asociativa, de carácter gremial, que se rige por el derecho privado, organizada en base a la libertad de asociación consagrada en el Art. 38 de la Constitución Política de Colombia”*.⁴⁹⁴

Entre los principios que la FCM enuncia en el Artículo 4º de sus Estatutos está el siguiente: *“Pluralidad ideológica, por lo cual no es expresión única de grupo, partido o movimiento político, sino vocera de las necesidades y aspiraciones municipales y promotora de su desarrollo integral”*. Este carácter “apartidista” permite a la FCM desarrollar sus funciones con cierta eficacia. Representa a Colombia en FLACMA, por lo que también se integra en CGLU.

⁴⁹⁴ En un principio, la FCM fue conceptualizada como entidad de derecho público, al estar formada por entidades territoriales. Pero su carácter jurídico fue correctamente definido en el sentido actual por la Corte Constitucional (Sentencias C-671/99; C-305/2003...). Así se distinguió administrativamente de las Asociaciones de Municipios para la realización de obras y la prestación de servicios, equivalentes a las Mancomunidades en España.

CAPÍTULO TERCERO:

LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY

1. EL MUNICIPIO

1.1. Configuración constitucional y legal.

Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personalidad jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, sí como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos”.

“El gobierno de los municipios estará a cargo de un Intendente y de una Junta Municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente”.

(Artículos 166 y 167 de la Constitución del Paraguay).

La Constitución de la República del Paraguay, de 20 de junio de 1992, configura al municipio como una organización dotada de personalidad jurídica propia y de autonomía para el ejercicio de sus competencias. Esta configuración se fundamenta en dos principios: **el principio democrático**, ya que los Intendentes y los miembros de las Juntas municipales son elegidos por sufragio ciudadano directo; y **el principio de personificación**, asociado a la responsabilidad por sus propias actuaciones. En cuanto **al principio corporativo**, no aparece explícitamente, pero se deduce de las competencias y del hecho de constituir el municipio la base del sistema político-administrativo, por lo que se encarga de gestionar, en su conjunto, los intereses propios de las colectividades nucleares del entramado social.

La Constitución no garantiza expresamente la autonomía municipal, aunque la reconoce como política. Y, sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en España y en la mayoría de las naciones iberoamericanas, hace referencia a un conjunto de materias competenciales en el Artículo 168: urbanismo, ambiente, tránsito, transportes, circulación de vehículos, policía, abastos, educación, cultura, deportes, turismo, asistencia sanitaria y social e instituciones de crédito. También reconoce las potestades más importantes, como la normativa (*“el dictado de Ordenanzas y Reglamentos”*) y la tributaria. El Artículo 169 desarrolla esta última, al fijar de forma muy concreta que *“corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmobiliaria en forma directa”*, y que serán los municipios

quienes los recauden. Disposición constitucional que refuerza el sentido de la autonomía conferida a las municipalidades.⁴⁹⁵

En Paraguay, las municipalidades son la entidad local básica y única de carácter territorial.⁴⁹⁶

El artículo 169 de la Constitución de la República del Paraguay hace referencia a Municipios, Departamentos y Distritos. Los Departamentos –como veremos-, no pueden ser considerados como una Entidad local propiamente dicha. En cuanto a Municipios y Distritos, son términos que en Paraguay se utilizan como sinónimos, de forma indistinta. El Distrito es el territorio, el Municipio o Municipalidad es la institución. Históricamente, el municipio se identificaba con la persona de derecho público conformada por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, mientras que el Distrito se utilizaba para designar la división territorial en la que los ciudadanos ejercían sus derechos políticos. Municipio y Distrito coinciden en territorio y para el derecho positivo lo que existe es el Municipio.⁴⁹⁷ El Artículo 160 de la Constitución dice que “*los Departamentos podrían agruparse en Regiones...*”, difiriendo a la ley su conceptualización y regulación, que no se ha producido.

En Paraguay existen actualmente 254 municipios, que tienen un tamaño poblacional alto. La media es de unos 30.000 habitantes. No es de las más altas entre las naciones iberoamericanas, pero sí en comparación con España. Para la constitución de un municipio nuevo, la ley es exigente. Entre otras cuestiones, se requiere una población de más de 10.000 habitantes, frente a los 5.000 que, desde la reforma de 2013, se exigen en España. No existen municipios muy pequeños, pero son muchos los que tienen serias dificultades de carácter estructural para ejercer sus competencias, debido a la dispersión de la población y a la carencia de recursos humanos, técnicos y financieros para prestar servicios con un mínimo de calidad.

⁴⁹⁵ Ver **NEGRETE ROMERO, Roberto**. - “Paraguay: su régimen municipal”. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México D.F.

⁴⁹⁶ Ver **FULBER NOEZZOLD, Dilson Gilmar**. - “*Derecho Municipal paraguayo: de la normativa a la aplicación*”. Henandarias, Asunción, 2011.

⁴⁹⁷ Desde el punto de vista geográfico, la República del Paraguay comprende dos regiones naturales separadas por el río Paraguay: Occidental o Chaco, con tan solo tres departamentos (Boquerón, Presidente Hayes y Alto Paraguay) y la Oriental, con 14 Departamentos. En esta última región vive la inmensa mayoría de la población, ya que el Chaco es una extensa región despoblada, con apenas 300.000 habitantes. A los efectos de la distribución territorial del poder político-administrativo, el Paraguay, desde 1993, se divide en 17 Departamentos, y éstos en municipios o distritos, hasta un total de 254. La ciudad de Asunción es un municipio que, como distrito capitalino, no pertenece a ningún Distrito y tiene su estatuto particular.

Por disposición constitucional, la ley clasifica a los municipios de la nación en grupos o categorías. Actualmente existen cuatro grupos, en los que se incluyen los municipios, con la excepción de la capital, Asunción. El criterio exclusivo es el montante del presupuesto municipal y no la población. Se clasifican según el porcentaje que su presupuesto alcance respecto al presupuesto medio del conjunto de las ciudades capitales de Departamento. Los efectos de la clasificación -que se revisa tras cada elección municipal, pero no cada año-, son diversos, y no únicamente relacionados con la percepción de ingresos transferidos por la nación.

La norma básica del régimen local en Paraguay es la Ley Orgánica Municipal N° 3966/10, que, con 285 Artículos y regulando la práctica totalidad de las materias locales, constituye un auténtico código municipal. A diferencia de lo que ocurre en España, esta Ley regula no sólo la organización y el ejercicio de las competencias, sino también los aspectos financieros y de gestión económica. Derogó no sólo la Ley N° 1294/87, Orgánica Municipal, sino también la N° 1276/98, que “*establecía el régimen de faltas municipales y el procedimiento en materia de faltas municipales*”, así como la N° 1909/02, de loteamientos. Contiene, pues, regulación del suelo y un detallado régimen sancionador municipal.⁴⁹⁸

La actual Ley Orgánica Municipal del Paraguay se gestó y entró en vigor en un momento de fuerte crecimiento económico de la nación y de cambio político, con el propósito de modernizar la gestión municipal y fortalecer la descentralización del país. En algunos aspectos se quedó a medio camino. Pero **destaca por un notable incremento de las competencias municipales, así como por un avance en el reconocimiento de recursos financieros y una mejor ordenación de la gestión económica y de su control.**

La influencia española se deja sentir en asuntos como las materias competenciales, la regulación de algunos tributos, la participación orgánica vecinal y en la organización municipal, aunque a primera vista no parezca así, ya que el régimen es presidencialista y de “separación” de poderes. Existe influencia, pero no es tan explícita en el texto como lo es en otras leyes municipales de naciones iberoamericanas que vieron la luz en esos años. La influencia es mayor en el análisis y en los procesos de desarrollo de la Ley Orgánica Municipal, debido a los estudios y trabajos propiciados por cooperación española.⁴⁹⁹

⁴⁹⁸ Ver PETIT, Horacio Antonio. - “Ley N° 3966/2010, Orgánica Municipal, concordada, anotada y con jurisprudencia”. Ed. La Ley Paraguaya. Asunción, 2011.

⁴⁹⁹ “ANÁLISIS DEL MARCO JURÍDICO MUNICIPAL EN PARAGUAY”. - Estudio realizado por expertos españoles y paraguayos acerca de la nueva Ley Orgánica Municipal y sus perspectivas de desarrollo.

1.2. El gobierno municipal.

*“El Gobierno municipal es ejercido por la **Junta Municipal** y la **Intendencia Municipal**.*

La Junta Municipal es el órgano normativo, de control y deliberante. La Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la municipalidad”.

(Artículo 20 de la Ley N° 3966/10, Orgánica Municipal).

La organización municipal sigue el modelo “presidencialista” propio de las naciones iberoamericanas, con matices particulares. Existen dos órganos separados y complementarios en sus funciones. Uno asambleario, denominado Junta Municipal, con funciones deliberantes, normativas y de control. Otro de carácter ejecutivo, unipersonal, denominado Intendente.⁵⁰⁰ Ambos son elegidos por sufragio universal, por lo que tienen legitimidad propia de origen. Existe, pues, una separación de poderes, que en principio es total, si bien luego no es tan absoluta, como veremos.

Esta organización básica es diferente a la de España, que responde al modelo “parlamentario”. Sin embargo, las diferencias no son tan grandes como pueda parecer a primera vista. Ciertamente, en Paraguay no existen ni la moción de censura ni la cuestión de confianza. Pero, por lo demás, las funciones no están tan estrictamente delimitadas y entre los órganos existen complementariedades.

➤ **La Junta Municipal.**

Está formada por concejales elegidos *“directamente por el pueblo, conforme a las leyes electorales vigentes”*. El número de concejales en cada municipio está fijado por la Ley, en función del grupo de pertenencia y, por tanto, en relación con el montante presupuestario y no con la población, como en España. El número de concejales es muy bajo:

- Ciudad capital Asunción: 24 concejales.
- Capitales departamentales y Grupos 1 y 2: 12 concejales.
- Municipios de los Grupos 3 y 4: 9 concejales.

Promovido en el marco del programa MuniPy, de cooperación española, fue publicado por AECID – Oficina Técnica de Cooperación, en noviembre de 2010. **Autores: Enrique Riera Escudero, Enrique Sosa Arrúa** (Paraguay), **Valentín Merino Estrada, Rafael Salgado Gimeno** (España).

⁵⁰⁰ La nueva Ley mantiene la denominación tradicional de Intendente para la figura del Alcalde, término éste que también se usa en el lenguaje ordinario, por influencia española.

Para un órgano de carácter asambleario y normativo (legislativo, en su terminología) el número es excesivamente reducido. Dificulta la representación plural.

La Ley Orgánica Municipal establece las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones para ser concejal, aplicables también al Intendente. También fija unos requisitos mínimos para acceder al cargo: tener 23 años y residencia en el municipio con antigüedad de, al menos, tres años.

La L.O.M. regula con precisión el montante máximo de dietas que pueden cobrar los concejales, estableciendo dos límites. Por un lado, no pueden sobrepasar la cantidad de 8 salarios mínimos interprofesionales. Por otro, tampoco pueden ser mayores, en su conjunto, a un porcentaje de los “ingresos corrientes ejecutados” por el municipio: el 12% para primer y segundo grupo; el 14% para el tercer Grupo, y el 18% para el cuarto. La cantidad puede parecer alta, pero no lo es tanto, ya que se excluyen del cómputo de ingresos las “transferencias recibidas”. Se trata de los ingresos propios realmente percibidos, que suelen ser pocos. La nueva ley ha sido elogiada por esta nueva referencia, pues antes se consideraban los “ingresos previstos”, lo que llevaba a “inflar artificiosamente los presupuestos”. Por el contrario, los expertos son muy críticos con el hecho de que la Ley no regule otros “beneficios” del cargo (pasajes, viáticos, etc.), que sirven para escamotear en la práctica los límites legales de dietas.⁵⁰¹

La Junta Municipal funciona como órgano asambleario típico. En la Ley existe un enfoque claramente “parlamentario”. Tiene su Presidente, que, lógicamente, no puede ser el Intendente, que no forma parte de la Junta. Se establece una especie de “periodo de sesiones”, con recreo de 20 días en enero, durante el cual funciona una “Comisión permanente” a modo de la que opera “en el Congreso Nacional”. Aprueba su propio Reglamento y, en lo no previsto, se rige no por una norma local, sino por el Reglamento del Congreso Nacional. La Junta tiene “Comisiones asesoras” de carácter informativo, como en el régimen común español, y no decisorias como en un parlamento. Aquí ya se quiebra el modelo.

Pero, sobre todo, donde existe una mayor quiebra del pretendido parlamentarismo es en el listado de atribuciones. La Junta se define como normativa y deliberante, pero en realidad tiene funciones ejecutivas o, al menos, existe una fuerte participación en ellas.

⁵⁰¹ “ANÁLISIS DEL MARCO...”. - Obra cit. pág. 58.

Atribuciones de la Junta Municipal en Paraguay.

(Artículo 36 de la Ley Orgánica Municipal)

a) Sancionar Ordenanzas, Resoluciones y Reglamentos en materia de competencia municipal.

Típica función normativa, atribuida necesariamente al órgano asambleario.⁵⁰²

b) Autorizar las licitaciones públicas y los concursos.

c) Aprobar las adjudicaciones y los contratos suscritos en virtud de las licitaciones y concursos.

La contratación no puede considerarse una función normativa, sino de ejecución presupuestaria. No obstante, debido a su importancia y a la necesidad de controles sobre ella, es frecuente que la legislación atribuya al órgano plenario asambleario la aprobación de determinados contratos plurianuales o de cuantía relevante. En el caso de Paraguay, está atribuida con carácter general tanto la aprobación de los expedientes de licitación como las adjudicaciones.⁵⁰³

d) Aprobar la enajenación de bienes del dominio privado municipal.

Un supuesto similar al anterior. Otra función más de carácter no normativo.⁵⁰⁴

e) Autorizar la participación de la Municipalidad en Asociaciones u otras Entidades.

Es una función atribuida con carácter general y en prácticamente todos los sistemas municipales al órgano asambleario representativo.⁵⁰⁵

f) Aprobar los Convenios suscritos por la Intendencia cuya vigencia dependa de ella.

Tal como está expresada esta atribución, tiene lógica.⁵⁰⁶

g) Sancionar anualmente los Presupuestos de la Municipalidad y controlar su ejecución.

⁵⁰² Coincide esencialmente con la atribución al Pleno Municipal español del Artículo 22.2.d) de la LBRL.

⁵⁰³ En España, la D.A. 2ª de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, establece las atribuciones de los órganos de gobierno local en relación con la contratación. Distingue entre el régimen común, en el que el Pleno es competente para resolver sobre determinados contratos de mayor cuantía, y el régimen de municipios de gran población (Título X), en el que la contratación es atribuida a la junta de Gobierno.

⁵⁰⁴ No existe previsión de este tipo en el régimen municipal español.

⁵⁰⁵ Equivalente al Artículo 22.2.b) de la LBRL española.

⁵⁰⁶ No existe similar atribución en España, pero la aprobación de los Convenios corresponde al órgano que tenga atribuida la materia.

h) Sancionar anualmente la Ordenanza Tributaria, estableciendo los impuestos, tasas, contribuciones especiales y multas en el marco de la Ley.

La aprobación del Presupuesto es una función típica parlamentaria, así como la fijación de cargas tributarias a la ciudadanía. El control de la ejecución presupuestaria forma parte de las funciones de control que corresponden al máximo órgano asambleario representativo.⁵⁰⁷

i) Autorizar la constitución de empréstitos.

No es una función normativa ni presupuestaria. Previstas en el Presupuesto, las operaciones de empréstito son ejecutivas.⁵⁰⁸

j) Aceptar legados, donaciones o herencias.

En la práctica totalidad de supuestos, serán funciones ejecutivas patrimoniales.⁵⁰⁹

k) Considerar la rendición de cuentas de la ejecución presupuestaria que presente el Intendente.

Típica función de control.⁵¹⁰

l) Autorizar la contratación de servicios de auditoría para la Administración Municipal en caso necesario.

Expresada de forma confusa, hemos de entender que la autorización está justificada por la conexión de las auditorías con el control.⁵¹¹

m) Designar, enjuiciar y sancionar a los Jueces de faltas.⁵¹²

n) Solicitar a la Intendencia datos, informaciones e informes sobre el funcionamiento de la Municipalidad. Podrá fijar el plazo y, en caso contrario, se establecen 30 días. La Intendencia está impelida a responder en plazo pudiendo solicitar prórroga por una sola vez.

Clara función de control, expresada de forma muy concreta y acotada.⁵¹³

⁵⁰⁷ Se corresponden plenamente con el apartado e) del Artículo 22.2. de la LBRL.

⁵⁰⁸ En España, el Artículo 22.2.m) dice: *“La concertación de operaciones de crédito cuya cuantía acumulada, dentro de cada ejercicio económico, exceda del 10% de los recursos ordinarios del Presupuesto..., todo ello de conformidad con lo dispuesto en la Ley Reguladora de las Haciendas Locales”.*

⁵⁰⁹ No existe atribución similar en España.

⁵¹⁰ En España, se contempla exactamente **“la aprobación de las Cuentas”** (Artículo 22.2.e).

⁵¹¹ No existe atribución de carácter similar en España.

⁵¹² La figura no existe en España.

⁵¹³ En España, corresponde al Ayuntamiento Pleno *“el control y fiscalización de los órganos de gobierno”*, con carácter general.

ñ) Todas aquellas atribuciones normativas y de control en el marco de los municipios y todas las previstas en las leyes.

Cláusula residual general. En el caso de las funciones de control, tiene una importancia mayor, dada la excesiva concreción de anteriores apartados.⁵¹⁴

o) Designar un Secretario, cuyas funciones serán reguladas por la propia Junta.⁵¹⁵

La Junta Municipal tiene funciones en materia de contratación, de gestión patrimonial y ejecución presupuestaria...., que no son ejecutivas. Por lo menos, tanto como en el régimen común español, que no responde a la “separación de poderes” y, desde luego, más que el Título X de la LBRL española.

Por otra parte, las funciones de control y fiscalización son muy limitadas, de tal forma que tenemos que acudir a la cláusula de atribución general residual. Resultaría conveniente introducir una cláusula general de seguimiento, control y fiscalización como la existente en España.

➤ **La Intendencia Municipal.**

Es un órgano ejecutivo y de administración. También ejerce las funciones representativas.

El Intendente es elegido de forma separada de la Junta, por sufragio directo de los ciudadanos. La L.O.M. fija como requisitos mínimos tener la edad de 25 años y llevar al menos cinco como residente.

La Ley fija un límite máximo al total de retribuciones, incluidos sueldos, que puede percibir el Intendente. También es doble: no más del 10% de los ingresos corrientes propios ejecutados y no más de 10 salarios mínimos.

Las atribuciones del Intendente están detalladas en el Artículo 51 de la L.O.M., en términos muy similares al régimen común español. No existe ningún órgano ejecutivo más, por lo que acapara todas las funciones de este tipo, excepto alguna que corresponde, a pesar del enunciado general, a la Junta Municipal.

El Intendente puede asistir a las sesiones de la Junta Municipal, con voz, pero sin voto. La L.O.M. de 2010, en su Artículo 52, obliga al Intendente a asistir a las

⁵¹⁴ En España, “*las que expresamente le confieran las leyes*”. (Artículo 22.2.q) de la LBRL).

⁵¹⁵ En España, profesionalizada la figura del Secretario General como habilitado nacional, no puede existir función similar. Este precepto recuerda mucho al Artículo 320 de la Constitución de Cádiz 1812.

sesiones de la Junta Municipal *“por lo menos cada cuatro meses”*. No es un exceso, pero al menos es algo.

La Intendencia Municipal es un órgano tan unipersonal que no existen suplencias regladas, tipo Viceintendente o teniente de Intendencia. Lo curioso es que, si se produce ausencia justificada, se hace cargo de sus funciones el Presidente de la Junta Municipal.

➤ **Las relaciones entre los dos órganos.**

Las relaciones entre Intendente y Junta Municipal no son de estricta separación de poderes, sino que existen mecanismos de contrapeso y de complementariedad. Lo más destacado es:

- La sustitución del Intendente por el Presidente de la Junta Municipal.
- Las funciones no ejecutivas de la Junta Municipal.

Respecto a estas últimas, la doctrina en Paraguay se muestra muy crítica, por ejemplo con las de contratación, por considerar que *“son controles excesivos, que ralentizan el buen funcionamiento municipal”*.⁵¹⁶ Sin embargo, no estoy tan seguro de que puedan considerarse controles. Es más plausible, a la luz de lo que ocurre en España y en otros muchos países, que se trate de funciones ejecutivas que pertenecen a la Junta. En el mundo local, debido al principio corporativo, la separación no es tan radical y en absoluto conviene forzar un proceso de “parlamentarización”, que es ajeno a él.

1.3. Política y gestión profesionalizada.

En los municipios de la República del Paraguay no existe una administración profesional meritocrática seleccionada con objetividad y dotada de independencia funcional. La confusión entre el nivel político y el directivo-profesional es grande. A pesar de los avances en los últimos años, muchos empleados municipales cambian cuando lo hace el Intendente, y el reclutamiento suele ser clientelar.

La propia Ley Orgánica Municipal, en su Artículo 221, establece:

“Son cargos de confianza de la Municipalidad y sujetos a libre disposición, los ejercitados por las siguientes personas:

1. *El Secretario General de la Municipalidad.*
2. *El Secretario privado del Intendente.*
3. *El Secretario General de la Junta Municipal.*

⁵¹⁶ “ANÁLISIS DEL MARCO...” Obra cit., pág. 60.

4. *El director jurídico, el director administrativo, el director de hacienda y finanzas, el tesorero y los funcionarios que ocupen cargos con funciones y jerarquías similares, con excepción de los que integran la carrera de la función pública.*

5. *Los funcionarios que ocupen el nivel de directores generales, directores o cargos con funciones y jerarquías similares, con excepción de los que integran la carrera de la función pública”.*

Estos cargos son removidos por la autoridad de nombramiento, sin que ello se considere despido.

La Ley considera esta enumeración “taxativa”, pero en los apartados 4 y 5 vemos cláusulas abiertas que propician la expansión, al decir “con funciones similares”.

Estos puestos, a excepción del Secretario privado del Intendente, que sería de empleo o confianza, son los que en los municipios de gran población en España son de libre designación. Pues bien, allí se extiende el modelo de “funcionarios de empleo” a todo el nivel ejecutivo-gerencial, en sentido amplio. Eso en la ley. Luego, en la práctica, como ocurre en la gran mayoría de municipios de naciones iberoamericanas, rige el modelo de “cesantías”.

A los funcionarios municipales y empleados públicos locales les es aplicable la Ley N° 1626/2000, de la Función Pública, que regula la situación jurídica de los funcionarios públicos en general. Esta Ley contempla como forma de acceso a la función pública “*el concurso público de oposición*”. Se entiende como tal “*el conjunto de procedimientos técnicos, que se basarán en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencias e idoneidad del candidato, expresándolos en valores cuantificables y comparables, conforme al reglamento general que será preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo*”. Una mezcla confusa de concurso y oposición. El Reglamento que se cita es el N° 150/2012, sobre sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública. La normativa, aunque confusa, está desarrollada; otra cosa es su aplicación.

Al respecto, el análisis de la L.O.M. refiere:

“Desde la perspectiva de una administración transparente y eficiente, es conveniente debatir la importancia de implementar procesos objetivos de selección y promoción del personal, eliminando las prácticas prebendarias en ese ámbito”.

Y **recomienda seguir el modelo español**, porque:

*“En el sistema español, cuando se producen cambios en el gobierno de los municipios, la mayoría de los empleados públicos, más del 90%, permanece en sus puestos de trabajo, lo que ha permitido **un grado importante de profesionalidad e imparcialidad**”.*⁵¹⁷

En este aspecto, debe incrementarse la influencia española, pero teniendo en cuenta que la profesionalización de la gestión pública habrá de producirse en todo el sistema político-administrativo, no sólo ni aisladamente en los municipios.

1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.

La Ley Orgánica Municipal Nº 3966/2010 del Paraguay no se prodiga en la regulación de la “Participación ciudadana”, a la que dedica el Título III, que contiene tan solo 7 artículos. Sorprende tan escasas referencias por comparación con otras legislaciones iberoamericanas de los primeros años del pasado siglo, por ejemplo, la República Dominicana.

Comienza con una declaración general:

“Las municipalidades promoverán la participación de los habitantes del municipio en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal, que será reglamentada por Ordenanza, conforme a lo que establece la Constitución Nacional y las leyes que regulan la materia”. (Artículo 66 L.O.M.).

A continuación, regula de forma inconcreta el acceso a la información municipal y dos figuras de participación, una orgánica, en las sesiones de las Juntas Municipales, y otra funcional: las “audiencias públicas”. Bien cierto que en el Título II, sobre “el Gobierno municipal”, se recogen otras figuras de organización municipal complementaria, que son de colaboración ciudadana y, por lo tanto, participativas: las Juntas Comunales de Vecinos y las Comisiones Vecinales. Y también, en la Sección 4ª, la Iniciativa Popular, para la aprobación de Ordenanzas.

● Participación orgánica.

En las formas de participación orgánica, el ciudadano individual o las organizaciones de la sociedad civil, a través de sus representantes, se incardinan en órganos municipales para colaborar en la definición, desarrollo y control de las políticas locales. Por lo tanto, este tipo de participación incluye tanto la participación en los

⁵¹⁷ “ANÁLISIS DEL MARCO....”. Obra cit., pág. 69

órganos de gobierno como aquélla que se produce en órganos consultivos o de colaboración.

Respecto a la primera, la LOM del Paraguay, en su Artículo 72, contempla la participación de las organizaciones ciudadanas en las sesiones de las Comisiones Asesoras de las Juntas Municipales. Es una figura participativa prácticamente idéntica a la establecida en el Artículo 228.1 del R.O.F., que aparece en casi todos los Reglamentos españoles. Pero referida a las Comisiones y no al Pleno. Recomendamos extenderla a las sesiones de las Juntas Municipales en pleno, lo que podría hacerse incluso sin modificación legal, habida cuenta del espíritu y la letra del Capítulo IV del Título Tercero de la LOM de Paraguay.

Respecto a la segunda, consideramos que la figura de las **Juntas Comunales de Vecinos** es más un **órgano participativo de colaboración** que un órgano de gobierno propiamente dicho. Reguladas en los Artículos 57 y siguientes de la LOM, son **similares a los Consejos de Barrio o de Distrito en España**, con funciones de *“informar de las necesidades de los vecinos, coadyuvar con la Intendencia en la realización de obras y tareas de interés comunitario y contribuir al cumplimiento de las Ordenanzas...”*. **Las Comisiones Vecinales** son parecidas, aunque de orden menor, y su regulación de deja referida íntegramente a las Ordenanzas.

● Participación funcional.

La LOM regula las **“Audiencias Públicas”**, convocadas *“para brindar información al público, recabar la opinión de la ciudadanía, evaluar la calidad de los servicios o debatir otros asuntos de interés público”*. Tienen carácter consultivo y, por lo tanto, *“sus opiniones y propuestas no son vinculantes”* para la municipalidad. La forma de realizarlas *“será reglamentada por Ordenanza”*. Es una figura idéntica a la española, ampliamente desarrollada en Ordenanzas, que pueden servir de pauta y referencia práctica para los municipios de Paraguay.

La Iniciativa popular para proponer la aprobación de Ordenanzas o Reglamentos, está regulada en el Artículo 39 de la LOM, en términos muy similares a los del Artículo 70 bis, 2 de la LBRL española.

Aunque la regulación de la participación ciudadana es muy escasa, careciendo la LOM del Paraguay de referencias a figuras como las consultas populares, las iniciativas de colaboración ciudadana, los presupuestos participativos, etc., destacamos un hecho positivo: **la ley se remite constantemente a la Ordenanza propia de cada municipio para desarrollar la participación y cada figura en particular**. La participación ciudadana es un ámbito idóneo para el desarrollo de la autoorganización,

como expresión genuina de la autonomía municipal. En el desarrollo de la LOM se recomienda seguir muy de cerca el ejemplo español, donde las Ordenanzas propias tienen una gran importancia en el desarrollo y efectividad práctica de la participación ciudadana. También se recomienda atender al contenido del Artículo 70 bis.3) de la LBRL española, pues la LOM carece, a pesar de su “modernidad”, de una referencia clara y explícita al **uso de las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones para facilitar la participación de los vecinos**. Podría desarrollarse por Ordenanza municipal, siguiendo el modelo español.

2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL.

2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.

El Artículo 166 de la Constitución de la República del Paraguay reconoce a los municipios *“autonomía política, administrativa y normativa”*, así como *“autarquía”* en la recaudación e inversión de sus recursos.⁵¹⁸ No formula un reconocimiento expreso de la *“garantía institucional”* de dicha autonomía. Pero, sin embargo, el Artículo 168, a diferencia de lo que ocurre en España y en otras naciones iberoamericanas, contiene un listado de materias sobre las que, con arreglo a la ley, las municipalidades ejercerán competencias. Además, refiere las principales potestades: normativa, tributaria, etc. Se puede decir que la Constitución sienta la base del sistema competencial.

Porque, aunque no se menciona la suficiencia financiera, sí atribuye directamente recursos a los Municipios. No se limita a remitirse a la ley, sino que les atribuye *“la totalidad de los tributos que genere la propiedad inmobiliaria de forma directa”*. Además, el Artículo 170 de la Constitución proclama la protección de los recursos municipales: ninguna institución del Estado podrá apropiarse de ingresos o rentas de las municipalidades.

Vemos, pues, algunas fortalezas y otras debilidades en la configuración constitucional de la autonomía municipal. La más destacada de éstas es, sin duda, el sistema de *“Intervención”* consagrado en el Artículo 165:

“Los departamentos y las municipalidades podrán ser intervenidos por el poder ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos:

- 1. A solicitud de la Junta Departamental o de la Municipal, por decisión de la mayoría absoluta.*
- 2. Por desintegración de la Junta Departamental o de la municipal, que imposibilite su funcionamiento.*
- 3. Por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República.*

La intervención no se prolongará por más de noventa días y, si de ella resultase la existencia del caso previsto en el inciso 3, la Cámara de

⁵¹⁸ También reconoce la personalidad jurídica, como en España. Aunque no hace referencia expresa a la *“actuación bajo su propia responsabilidad”*, hemos de entenderlo así, como consecuencia lógica del reconocimiento de personalidad jurídico-política y de *“autonomía”*.

Diputados, por mayoría absoluta, podrá destituir al gobernador o al intendente, o a la junta departamental o la municipal, debiendo el Tribunal de Justicia Electoral convocar nuevos comicios..., dentro de los 90 días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados”.

La intervención fundamentada en el inciso 3, por graves irregularidades en la ejecución del propio presupuesto y no por atentar contra el interés general de la Nación, por ejemplo, **no resiste el principio de proporcionalidad**.⁵¹⁹ El ejecutivo necesita el acuerdo de la Cámara de Diputados para intervenir, pero no existe ningún tipo de control jurisdiccional. Además, el planteamiento adolece de vicio en su base, al ponderar los intereses en juego. Por ello, aun considerando la norma en su contexto temporal y social, creemos que no respeta los parámetros básicos de la Administración Municipal, consagrados en la Carta Europea de la Autonomía Local, ni en la Carta de la Autonomía Municipal Iberoamericana, aprobada en Caracas (Venezuela) el 21 de noviembre de 1990.

2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.

La Constitución de la República del Paraguay no hace referencia expresa a la garantía de la autonomía municipal, pero sí contiene los elementos suficientes como para que resulte de aplicación la construcción doctrinal y jurisprudencial de la **“garantía institucional de la autonomía”** en términos similares a su configuración en España.

La Constitución hace referencia a la autonomía municipal, pero, sobre todo, sienta las bases del sistema competencial: menciona las materias, las potestades y recursos financieros propios de carácter tributario. Contiene, pues, los parámetros para que la institución municipal resulte reconocible como dotada de autonomía y merecedora de una protección especial que impida que el legislador pueda alterar su contenido esencial. Pero debemos tener en cuenta dos importantes cuestiones limitativas:

– **En Paraguay, la percepción social del rol municipal es débil.** El nivel de gobierno municipal se considera de perfil bajo. Se le ve como un gobierno que ejerce pocas competencias reales y con un desempeño poco eficiente, percibido como clientelar. Esta percepción social tiene su base real en la tradición centralista de la nación, en la debilidad de muchos municipios y en el hecho de que, hasta la entrada en

⁵¹⁹ El principio de proporcionalidad en los controles de los actos de las Entidades Locales está claramente enunciado en el Artículo 8. 3º de la Carta Europea de la Autonomía Local: *“El control administrativo de las Entidades Locales debe ejercerse manteniendo una proporcionalidad entre la amplitud de la intervención de la autoridad de control y la importancia de los intereses que pretende salvaguardar”.*

vigor de la Ley N^º 3966/10, Orgánica Municipal, las competencias municipales eran muy pocas y, por lo tanto, en la práctica lo siguen siendo. En estos últimos años, la realidad está cambiando, pero la percepción, que todavía continúa, aún no es suficientemente favorable.

– **En Paraguay no existe Tribunal Constitucional como órgano del Estado.** Resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes corresponde a la **Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**, pero con un alcance limitado, según el Artículo 260 de la Constitución:

“Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional:

*1.- Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución **en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso.***

2.- Decidir sobre la inconstitucionalidad de las actuaciones definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución.

El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y por vía de la excepción, en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”.

Existe un mecanismo, denominado coloquialmente “consulta constitucional”, que permite a jueces y tribunales, aún sin requerimiento de parte, remitir el caso a la Corte Suprema de Justicia cuando, a su juicio, una ley, decreto u otra disposición normativa pueda ser contraria a reglas constitucionales.⁵²⁰

En este contexto, no tiene sentido propugnar la introducción en la República del Paraguay de un procedimiento específico “en defensa de la autonomía local”, como el que existe en España. Los municipios, bien directamente o bien en cada proceso, a través de la “consulta constitucional”, tienen acceso a la Corte Suprema de Justicia en defensa de su autonomía. Pero, sin embargo, las sentencias tienen la limitación antes apuntada.

Esto no significa que no resulte de la máxima importancia la influencia de la doctrina del Tribunal Constitucional español para la aplicación de la Constitución por la

⁵²⁰ Ver: -**TORRES KIRMSER, J.R. / FOSSATI LÓPEZ, E.**- “Acerca de la denominada “Consulta Constitucional”. Comentarios a la Constitución. Tomo IV. Corte Suprema de Justicia. Asunción, 2012.

- **ORTIZ RODRÍGUEZ, Juan Francisco.** - “La consulta constitucional”. Revista Jurídica. Universidad Americana. Vol. 5, nº 1. Julio 2017.

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, en referencia a la autonomía “garantizada” constitucionalmente, a través de los casos concretos y, sobre todo, a raíz de la Ley 3966/10, Orgánica Municipal, que ha elevado el nivel competencial de los municipios.⁵²¹

2.3. El nivel de autonomía real.

La República del Paraguay es una nación unitaria y centralizada. La participación del gobierno central en el gasto público total no financiero de la nación era en el 2010 del 93%, mientras que a los municipios les correspondía un 5'2% y a los Departamentos un 1'8%.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO NO FINANCIERO EN ESPAÑA Y PARAGUAY			
	GOBIERNO LOCAL	GOBIERNO INTERMEDIO	GOBIERNO CENTRAL
ESPAÑA	13'5%	41'5%	45%
PARAGUAY	5'2%	1'8%	93%

Fuente: Informe CGLU 2010
Elaboración propia

En el año 2010, cuando se aprobó la Ley Orgánica Municipal, el nivel de descentralización en Paraguay era muy bajo.⁵²² Muchos servicios básicos no habían

⁵²¹ En relación con la propia Ley 3966/2010, Orgánica Municipal, la Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia ha dictado algunas sentencias. Las más significativas son la Nº 253/12 y la Nº 291/13, referidas al Artículo 12, sobre transporte público y turístico. **La doctrina sobre la autonomía municipal es de poca precisión y alcance:** “No puede entenderse que Estado Central y municipios se cuenten en igualdad de condiciones. Mientras que el primero encuentra su conformación y contenido mucho más amplio en las términos de los Artículos 1 y 3 de la Constitución, de donde se desprenden los conceptos de Estado mismo, su forma de Gobierno, poder público y todo bajo el requisito de la doble concordancia de la ley con la Constitución. Los municipios, en cambio, al contemplar el contenido del Artículo 166, detentan la calificación de gobierno local, figura de atribuciones como funciones atenuadas frente a las del Estado mismo”. “Como se desprende tanto del análisis de los textos constitucionales como de con cuáles concuerdan, dando así cumplimiento al Artículo 156 de la Constitución, corresponde entender que siendo el Estado Paraguayo el señor de su territorio, el Gobierno Central como administrador del mismo y dentro de sus atribuciones dispone de aquél en la forma que lo entienda conveniente a la funcionalidad del aparato estatal y con ello a la sociedad misma”. (S.S.C. Nº 291/13 – REC Nº 670/2011)

⁵²² Ver:

- FRETES CARRERAS, Luis A./PAREDES MARTÍNEZ, Ernesto. - “Los desafíos de la descentralización en Paraguay a 200 años de la Independencia”. Bicentenaire des Independences en Amerique Latine. París, 2010.
- GONZÁLEZ BOZZOLASCO, Ignacio. - “La descentralización en Paraguay: Análisis desde los estudios recientes a nivel regional y nacional”. Revista NOVAPOLIS nº 9. Págs. 169-191. Asunción, octubre 2015.
- MERINO ESTRADA, Valentín. - Lecciones del Primer Máster en Derecho de la Administración del Estado. “La organización territorial del Estado y la Descentralización”. USAL- Procuraduría General de la República del Paraguay. Asunción 2017.
- NICKSON, R. Andrew. - “Democratización y descentralización en Paraguay”. B.I.S. Portal Guaraní nº 52. 1993.

sido descentralizados. En el conjunto de Iberoamérica, Paraguay tiene uno de los índices más altos de centralismo, sólo superado por algunas repúblicas centroamericanas como Nicaragua (96'2%) o Costa Rica (94%).

En cuanto al porcentaje del PIB que supone el gasto municipal, Paraguay se sitúa en el bloque de países más centralizados, junto con las repúblicas centroamericanas, en torno al 1%, y frente a naciones como Brasil, en que alcanza el 8'3%; o Colombia, con el 5'6%.

No obstante, existen dos factores positivos a destacar. En primer lugar, que el porcentaje de participación, aunque bajo, creció de forma sostenida en los últimos años. En el 2000 era tan solo del 2'5%, pasando a ser del 4'1% en 2003 y llegando al 5% en 2008. Tras la aprobación de la nueva Ley Orgánica Municipal, el crecimiento ha seguido hasta alcanzar desde el 5'2% al 6'2%, que parece ser el actual. En segundo lugar, que el municipio acapara la mayor parte del gasto público descentralizado, frente a los Departamentos.⁵²³

El bajo nivel de descentralización en Paraguay es debido a que los municipios tienen una escasa capacidad real de provisión de servicios públicos a la ciudadanía. Porque, aunque formalmente el sistema competencial está bien diseñado, en la práctica falla, por falta de capacidad financiera y estructural de los municipios. Existe un marco legal relativamente bueno, pero es necesario que se cumpla y se desarrolle eficientemente. En la medida en que los servicios básicos pasen realmente a los municipios, el sistema ganará en eficiencia y legitimidad.

El modelo para la descentralización puede encontrarse en las naciones del cono sur, unitarias, y que tienen una organización territorial similar: Chile y Uruguay, en las que los municipios alcanzan ya cifras del 13% del gasto público total, como en España, pero como principal receptor del proceso de descentralización, lo que redundará en un beneficio real para la ciudadanía.

⁵²³ En cifras de 2010, los Departamentos tenían un 1'8%, frente al 5'2% de los municipios. Comparándolo con la República Dominicana, una nación igualmente descentralizada con procesos de descentralización incipientes. El porcentaje de gasto público es el mismo, el 7%, pero totalmente municipal. Las cifras de Paraguay son buenas, pero resulta preocupante que se fomente un reparto a tres, con pérdida relativa del fortalecimiento municipal.

3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.

3.1. Materias sobre las que se ejercen competencias.

Sorprende la exhaustividad con la que el Artículo 12 de la Ley 3966/10, Orgánica Municipal, refiere las materias sobre las que las municipalidades, *“de conformidad a las posibilidades presupuestarias”*, ejercerán competencias. Tanto como la escasa precisión técnica con la que están formuladas. Digamos que prima la cantidad frente a la calidad.

El Artículo contiene una extensa lista de materias precisas y bien ordenadas por ámbitos funcionales. Sin embargo, no está claro si sobre ellas ejercerán competencias propias o compartidas. En algunos casos, como el del ciclo del agua, se utiliza la expresión *“en los casos en que estos servicios no fueran prestados por otros organismos públicos”*, lo que relega a los municipios a un rol subsidiario y complementario, cargándoles con la actividad allí donde no la ejercen otros, es decir en las peores circunstancias.

Como conclusiones más destacadas, exponemos las siguientes: nos de lo que pueda parecer, y a eso responderá la realidad.

- **En materia de urbanismo, infraestructuras y servicios urbanos**, observamos que existe una gran similitud, con detalles casi idénticos. Únicamente destaca la carencia en Paraguay de referencia a “promoción y gestión de viviendas de protección pública”, o sociales. Por lo demás, la imagen de equivalencia puede no responder a la realidad. Incluso en la propia Ley, el ciclo del agua no es exactamente una competencia municipal propia en la República del Paraguay. Se mantiene allí la competencia de “mataderos”, ya derogada en España, lo cual responde al distinto nivel de cobertura de las necesidades sociales y del control higiénico-sanitario en ambos países.

- **En materia de actividades prestacionales y servicios sociales**, vemos un desarrollo mucho más amplio en Paraguay. Muchas de las referencias son abiertas y compartidas, con un nivel de precisión muy dudoso. Se puede decir que están más próximas a las que había en España antes de la reforma del 2013 y la supresión del Artículo 28 de la LBRL

- **En materia de promoción de la economía y del empleo**, las referencias en Paraguay están muy bien planteadas, mientras que en España los municipios carecen de competencias en este ámbito. Sin embargo, paradojas de las normas, lo que dice el Artículo 12 de la LOM paraguaya es lo que los municipios hacen en España, mientras que allí, en la mayoría de los casos, no lo pueden hacer por falta de recursos.

- **En materia de seguridad ciudadana**, por el contrario, las referencias en la LOM del Paraguay son más escasas, aunque existen. La Policía Municipal tiene una regulación básica en los Artículos 53 y 56. En este último, se relacionan las funciones, en términos muy similares a las de España. Pero se dice: *“Solicitar la intervención de la Policía Nacional para la prevención de hechos ilícitos, el mantenimiento del orden y de la tranquilidad pública”*. En este ámbito, los avances del modelo español pueden ser muy interesantes para el desarrollo en Paraguay de una Policía Municipal que deje de ser de mera circulación y administrativa.

Ya el legislador se cuida de introducir la coletilla “en la medida de sus posibilidades presupuestarias”, lo que, unido a la ausencia de servicios obligatorios mínimos y a la debilidad financiera de los municipios paraguayos nos ofrece un panorama débil de competencias municipales reales.

Realizamos un estudio comparativo detallado de los ámbitos de competencias municipales en España y en la República del Paraguay:

COMPARATIVA DE LOS ÁMBITOS MATERIALES DE COMPETENCIAS.

REPÚBLICA DEL PARAGUAY (ARTÍCULO 12 DE LA LEY 3966/10)	ESPAÑA (ARTÍCULO 25.2 DE LA LEY 7/85)
<p>➤ PLANIFICACIÓN, URBANISMO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento, delimitación de las áreas urbanas y rurales del municipio; régimen de uso y ocupación del suelo; loteamiento; régimen de las construcciones e instalaciones; publicidad en la vía pública; normas contra incendios; nomenclatura de calles; catastro. <p>➤ INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS Y SERVICIOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Agua potable y alcantarillado sanitario, de conformidad con la ley, en los casos en que estos servicios no fueran prestados por otros organismos públicos. - Sistemas de desagüe pluvial del Municipio. - Recolección, disposición y tratamiento de residuos del Municipio. - Infraestructura pública del Municipio: calles, avenidas, parques...camino rurales. - Servicios funerarios y cementerios. - Centros de abastos, mercados, mataderos y ferias municipales o similares. <p>➤ AMBIENTE:</p>	<p>➤ URBANISMO Y VIVIENDA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Planeamiento; gestión; ejecución y disciplina urbanística. - Promoción y gestión de la VIVIENDA de protección pública. - Conservación y rehabilitación de las edificaciones. <p>➤ INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS URBANOS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Abastecimiento de agua potable a domicilio. - Evacuación y tratamiento de las aguas residuales. - Gestión de residuos sólidos urbanos. - Infraestructura viaria y equipamientos. - Cementerios y servicios funerarios. - Ferias, abastos, mercados, lonjas y venta ambulante. <p>➤ MEDIO AMBIENTE URBANO:</p>

<ul style="list-style-type: none"> - Preservación y mejoramiento de los recursos naturales significativos. - Regulación y fiscalización de la calidad ambiental del municipio. - Fiscalización del cumplimiento de las normas ambientales nacionales, previo convenio con las autoridades competentes. - Régimen local de servidumbre y delimitación de las riberas de los ríos, lagos y arroyos. <p>➤ EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Construcción, mejoramiento y mantenimiento de locales destinados a la enseñanza pública, incluyendo la dotación del equipamiento. - Prestación de servicios de educación. - Elaboración de planes de promoción educativa comunal.... - Estimular la educación comunal... - El fomento de la cultura, el deporte y el turismo. - Promoción de la conciencia cívica y la solidaridad para que la población participe en actividades de interés comunal. <p>➤ DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proyectos municipales de desarrollo humano y social, con atención a sectores vulnerables. - Implementación de programas integrales de lucha contra la pobreza. - Protección, promoción e implementación de programas de equidad de género y atención a la mujer, la niñez, la adolescencia, la tercera edad, las personas con discapacidad física y mental y los sectores más vulnerables. <p>➤ TRANSPORTE PÚBLICO Y TRÁNSITO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte público de pasajeros y cargas. - Tránsito y circulación de vehículos. Requisitos para conducir. Se excluyen las vías nacionales e internacionales que atraviesan el municipio. - Regulación y fiscalización del estado de los vehículos. <p>➤ PATRIMONIO ARTÍSTICO Y CULTURAL:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La preservación y restauración del patrimonio cultural, arqueológico, histórico-artístico.... - La formación del Inventario del patrimonio.... <p>➤ SALUD, HIGIENE Y SALUBRIDAD:</p>	<p>Protección contra la contaminación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - acústica. - lumínica - atmosférica <p>en zonas urbanas.</p> <p>➤ EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cooperar con las administraciones educativas correspondientes en la obtención de solares para la construcción de centros. Conservación, mantenimiento y vigilancia de edificios de titularidad municipal dedicados a educación infantil y primaria. - Vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria. - Promoción de la cultura y el deporte. Equipamientos culturales y deportivos. - Promoción del turismo local. <p>➤ SERVICIOS SOCIALES:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Evaluación de situaciones de necesidad y atención inmediata a personas en situación o riesgo de exclusión. <p>➤ TRÁFICO Y TRANSPORTE:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Transporte colectivo urbano. - Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. <p>➤ PATRIMONIO HISTÓRICO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección y gestión del patrimonio histórico. <p>➤ SALUBRIDAD PÚBLICA:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Protección de la salubridad pública.
---	--

<ul style="list-style-type: none"> - Reglamentación y control de alimentos y bebidas. Condiciones higiénicas de los locales. - Animales domésticos. - Protección de los derechos de los consumidores. - Prestación de servicios de salud; planes municipales de salud; educación sanitaria, planificación municipal de la salud. <p>➤ EN MATERIA DE DESARROLLO PRODUCTIVO:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Asistencia y promoción de microempresas y emprendimientos. - Planes y Programas de empleo en coordinación con la autoridad nacional. <p>➤ OTROS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Policía Municipal. - Prevención y atención de situaciones de emergencias y desastres. - Mediación y justicia de proximidad. - Pesas y medidas. - Reglamentación y fiscalización de espectáculos, lugares de comercio público y de casas de empeño. 	<p>➤ PROMOCIÓN ECONÓMICA Y EMPLEO:</p> <p>➤ OTROS:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Policía Municipal. - Protección Civil. Prevención y extinción de incendios.
---	---

En la realidad, en muchas de estas materias las municipalidades paraguayas no intervienen. Como acertadamente señaló Gaete: “en general las funciones que ejercen las municipalidades son más modestas de las que les asigna la ley. Se centran en pavimentación de calles, recolección de basura, cementerio, terminales de ómnibus, mercados, plazas y parques, teatros, regulación y control de alimentos, mataderos, transporte y tránsito, policía de ciudad y asistencia social”.⁵²⁴

Una de las carencias más notables es la falta de titularidad municipal sobre el ciclo integral del agua. La titularidad la tiene el Estado. Existen tres actores o tipos de actores:

- **El titular del servicio**, que es el poder ejecutivo nacional, a través del Ministerio de Obras Públicas (MOPC)

- **El órgano regulador**, que es el ERSSAN (Ente regulador de servicio sanitario).

⁵²⁴ **GAETE, Rubén:** - “Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay”. CEPAL: Comunicación Económica para América Latina. Santiago de Chile, 2012, pág. 15.

- **El prestador del servicio**, que puede ser la empresa estatal ESSAP. Pero si ésta no lo hace, tienen posibilidad de realizarlo los propios usuarios, a través de las Juntas de Sector, las municipalidades u otros entes vecinales.⁵²⁵

La gestión del ciclo del agua es muy compleja y está fragmentada.

Las carencias son muchas, tanto en abastecimiento como en alcantarillado, muy especialmente visibles en la capital, Asunción.

La Ley Nº 3966/10, Orgánica Municipal, en su artículo 166, considerando el grave déficit estructural en las ciudades, crea un Fondo Espacial para la Pavimentación, Desagüe Pluvial y Alcantarillado sanitario. Este fondo se dota mediante la contribución especial de todos los propietarios de inmuebles, en el equivalente a un diez por ciento adicional al neto del Impuesto Inmobiliario, y la contribución especial de los propietarios de rodadas en el equivalente a un dos por ciento adicional a la patente. También puede financiarse con otros recursos locales propios, royalties y empréstitos. Como medida de choque, el Plan está bien, pero deberán buscarse soluciones más estables y a largo plazo. Siguiendo el modelo español, el ciclo integral del agua debería pasar a titularidad municipal.

3.2. Las potestades.

A la hora de analizar las competencias, las potestades son tan importantes como los ámbitos materiales. Del nivel de potestades que el ordenamiento nacional reconozca a las Entidades Locales depende que las competencias sean plenas o sólo ejecutivas, sin capacidad de ordenación de la materia.

En la legislación de las naciones iberoamericanas suele existir una notable confusión técnica en este sentido. No es el caso de Paraguay. La Constitución de 1992, como veíamos, se refiere a la vez a las materias y a las potestades, sin aportar claridad, pero al menos reconoce de forma expresa alguna de las potestades más importantes. Pero **la LOM distingue muy bien una cosa de la otra**. Por un lado, contempla las materias y funciones: Artículo 12; y por otro, las potestades: Artículo 15. Esto supone ya de por sí “un avance importante”.⁵²⁶

La lista de potestades que a los municipios concede el artículo 15 de la LOM de Paraguay es muy amplia. Nada menos que 16 epígrafes y una final de carácter abierto:

“Cualquier otra atribución prevista en la Constitución Nacional, en las leyes o que derive del carácter público y autónomo de las municipalidades”.

⁵²⁵ **ANÁLISIS DEL MARCO**.... Obra cit., pág. 25.

⁵²⁶ **ANÁLISIS DEL MARCO**.... Obra cit., pág. 49.

Sin embargo, la precisión técnica deja mucho que desear, ya que faltan potestades importantes y, sobre todo, se incluyen menciones que, con buen criterio, no podemos calificar de verdaderas potestades.

Veamos el análisis por referencia a las potestades que el Artículo 4 de la LBRL confiere a las entidades territoriales españolas:

- **Potestades reglamentaria y de autoorganización.**

La potestad normativa está expresamente reconocida en el Artículo 15.a) de la LOM: “*dictar y ejecutar las Ordenanzas, Reglamentos y Resoluciones*”.

La potestad de autoorganización no está reconocida explícitamente. De alguna forma, podemos entenderla implícita en la anterior, ya que se utilizan los reglamentos para desarrollar la organización básica y crear la complementaria. Desarrollar el concepto de autoorganización como clave de la autonomía municipal efectiva es importante. La influencia de los Reglamentos Orgánicos en España puede ser positiva.

- **Potestad tributaria y financiera.**

Está recogida en diversos apartados del Artículo 16 de la LOM: b), c), d), e) y g), en términos aceptables.

- **Potestad de programación y planificación.**

No se contempla expresamente. Se la entiende incluida en la cláusula p) del Artículo 15 de la LOM, ya que es una potestad que deriva “del carácter público y autónomo de las municipalidades”.⁵²⁷

- **Potestades expropiatoria y de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes.**

En la República del Paraguay, la **potestad expropiatoria**, de conformidad con la Constitución Nacional, está centralizada, correspondiendo en exclusiva al Congreso Nacional. El artículo 267 de la LOM reconoce a los municipios una condición de beneficiarios “cualificados”, para que puedan “*ejecutar sus planes de desarrollo urbano*”. La potestad expropiatoria es importantísima. Pero difícil alterar este modelo, que parte de la propia Constitución.

La Ley no hace mención a las “**potestades de investigación, deslinde y recuperación de oficio de sus bienes**” que tienen los municipios españoles. Podría entenderse incluida entra las potestades residuales del Artículo 15 p) de la LOM, pero

⁵²⁷ ANÁLISIS DEL MARCO.... Obra cit., pág. 50.

depende de que el poder judicial admita, por ejemplo, el desahucio, por vía administrativa, sin acudir al juez, lo cual es difícil sin **reconocimiento legal expreso**.

- **Presunción de legitimidad y ejecutividad de sus actos.**

Aparecen recogidas en términos precisos en el artículo 15 o): *“ejecutar sus resoluciones, en virtud de la presunción de legitimidad, ejecutividad y ejecutoriedad de sus actos”*.

- **Potestad sancionadora.**

Aparece recogida en el apartado i) con carácter general, y en el h) respecto al personal propio. Las sanciones por faltas, así como el procedimiento sancionador y sus garantías, están ampliamente detallados en la LOM.

- **Las prelación y preferencias y demás prerrogativas reconocidas a la Hacienda pública.**

No aparecen recogidas en el artículo 15 de la LOM, y ello puede ser un síntoma más de centralización en la Hacienda Nacional.

Por el contrario, aparecen algunas potestades que no son tales:

- Suscribir convenios.
- Constituir asociaciones.

Esta última es un derecho, no una potestad.

- Desconcentrar la gestión de los servicios.

No deja de ser una manifestación de la potestad de “autoorganización”.

En todo caso, es interesante y volveremos a ello, en cuanto se remite al concepto de “formas de gestión de los servicios”, que no están desarrolladas en la República del Paraguay.

3.3. La delegación de competencias.

Como la Ley Nº 3966/2010, Orgánica Municipal del Paraguay, no realiza una clasificación de las competencias, no podemos hablar de “competencias delegadas” frente a las propias, sino más bien de un “régimen de delegación de competencias”.

Se establece en el artículo 16:

“Además de las funciones propias establecidas en la ley, las municipalidades podrán ejercer competencias nacionales o departamentales delegadas de otras organizaciones y entidades públicas en materias que afecten a sus intereses propios.

El ejercicio de competencias nacionales delegadas requerirá de un Convenio previo entre la Administración delegante y la municipalidad.

En el Convenio deberá constar el alcance, contenido, condiciones y duración de ésta, así como el control que se reserva la Administración delegante, las causas de resolución del Convenio y los recursos que transfiera la Administración delegante a la municipalidad.

Para que la delegación sea efectiva, se requiere que el convenio esté aprobado por las respectivas Juntas Municipales.

Las competencias delegadas se ejercen de acuerdo con la legislación vigente para la Administración delegante”.

Como vemos, el régimen de delegación se limita a establecer la necesidad de un Convenio y a disponer que se aplicará la legislación aplicable a la Administración delegante, lo que deja más bien desprotegidas a las municipalidades. Es bien cierto que este precepto debe analizarse en relación con el Artículo 12, párrafo 1º:

“Las municipalidades no estarán obligadas a la prestación de los servicios que estén a cargo del Gobierno Central, mientras no sean transferidos los recursos, de conformidad a los convenios de delegación de competencias previstos en los Artículos 16, 17 y 18”.

Las municipalidades no deberán aceptar la delegación si no se contemplan los recursos suficientes. Pero, en la medida en que las sociedades y colectividades primarias avanzan en calidad de vida, las demandas y la presión hacia las municipalidades las lleva a aceptar y acometer competencias sin la correspondiente cobertura financiera. Así ocurrió en España y ocurrirá en Paraguay.

Es importante disponer de un régimen de delegación de competencias a las municipalidades, específico, que proteja a éstas en el aspecto financiero. No sólo a la defensiva, sino el positivo. El modelo es el Artículo 27 de la LBRL en España.

El artículo 17 de la LOM del Paraguay, referido a las “relaciones intergubernamentales”, está poderosamente influido por el 55 de la LBRL española, hasta el punto de tener algunos párrafos idénticos: *“considerar en la actuación de las atribuciones propias la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllos cuya gestión esté encomendada a otras administraciones...”*. Existió una voluntad de inspirarse en el modelo español de relaciones interadministrativas en el ámbito local. Ni el contenido ni el espíritu del Artículo 27 de la LBRL pudo asumirse, porque no existía. Ha sido fruto de la reforma del 2013, precisamente para hacer frente

a los problemas señalados. En una reforma futura, debe constituir un referente ineludible y, en todo caso, recomendamos que sea tenido en cuenta en los Convenios que los municipios paraguayos suscriban sobre delegación de competencias, reclamando lo dispuesto en el apartado 6:

“La delegación habrá de ir acompañada en todo caso de la correspondiente financiación, para lo cual será necesaria la existencia de dotación presupuestaria adecuada y suficiente, en los presupuestos de la Administración delegante para cada ejercicio económico, siendo nulos sin dicha dotación.

El incumplimiento de las obligaciones financieras por parte de la Administración delegante facultará a la entidad local delegada para compensarlas automáticamente con otras obligaciones financieras que ésta tenga con aquélla”.

3.4. Los Servicios Públicos Municipales.

La Ley Nº 3966/2010, Orgánica Municipal del Paraguay, no contiene una referencia expresa a los Servicios Públicos Municipales, no los conceptualiza ni establece un régimen de los mismos. Los servicios municipales aparecen en la Ley en referencia a la desconcentración (Artículo 15 ñ), al pago de los mismos mediante tasas.... y, evidentemente, entre las competencias, pues muchas son prestacionales. Pero como tales, ni están definidos ni regulados, lo cual constituye una de las carencias más notables de una ley muy reciente, con dos consecuencias destacadas:

➤ La ausencia de servicios mínimos de obligado cumplimiento:

Los servicios mínimos de obligada prestación previstos en la legislación española de régimen local desde 1924 han jugado un rol esencial en el desarrollo y fortalecimiento del municipalismo y en la aplicación efectiva del derecho de los ciudadanos al acceso a los servicios básicos en condiciones de igualdad. Los servicios mínimos sirven como garantía de una base competencial a las municipalidades, sirven como fundamento de un núcleo esencial de servicios a la colectividad, garantizando una independencia del municipio donde reside cada persona, y sirven para priorizar las políticas municipales: se deben garantizar los servicios mínimos obligatorios con un nivel estándar de calidad, antes de dedicar recursos a otras políticas. Por todo ello, siempre decimos que esta institución es muy útil para las naciones iberoamericanas. Algunas, como sabemos, han introducido esta institución, pero de forma mimética, más literal que efectiva. Paraguay no la contempla. No es difícil ver el lado positivo de esta realidad. Está a tiempo de aplicarla correctamente en cualquier momento.

El modelo competencial de la LOM de Paraguay es confuso. Es importante ordenarlo y establecer prioridades, que no pueden ser otras que garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios esenciales: agua; transporte; limpieza.... Para ello es fundamental que en una próxima modificación de la Ley se introduzca el régimen de Servicios Mínimos Obligatorios, con estas premisas:

- **Por tramos**, como en España. Pero no de población, sino siguiendo la categorización existente, lo cual ya es un punto de partida ventajoso.

- **No muchos, en un primer momento**, sino sólo los que garanticen un mínimo de calidad de vida en el contexto de la propia nación.

- **Con especificaciones elementales de calidad para reconocerlos como tales Servicios**. Esto es importante. La configuración como derecho subjetivo puede venir más adelante.

El modelo español debe utilizarse como referencia, pero no copiarse, sino aplicarse de forma creativa, en base a la propia realidad nacional.

➤ **La falta de regulación de los modos de gestión.**

Las formas o modos de gestión de los servicios están ausentes en la LOM de Paraguay. Existe una referencia indirecta en el Artículo 15 ñ):

“Desconcentrar la gestión de los servicios y el cobro de los mismos, habilitando locales alternativos a los que pueda acudir el usuario para la gestión correspondiente”.

La desconcentración es una de las formas. Se trata de una referencia muy limitada y parcial. Pero no podemos olvidar que en la LOM existen dos aspectos positivos:

- La importancia que se da a las Ordenanzas y Reglamentos municipales.
- La cláusula abierta de potestades.

En base a ello, los municipios de Paraguay pueden utilizar las formas o modos de gestión de los Servicios Públicos reconocidas y reguladas en España.⁵²⁸

⁵²⁸ **ANÁLISIS DEL MARCO...**, Obra citada, ANEXO II, pág. 98.

4. LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1. Recursos del Municipio.

Sin mencionar de forma expresa la “suficiencia financiera”, la Ley 3966/10, Orgánica Municipal de Paraguay sí establece un principio claro sobre la financiación de las funciones y servicios municipales:

“El funcionamiento de las municipalidades y de los servicios que deben prestar para el cumplimiento de sus atribuciones y objeto serán financiables con los ingresos previstos en la Ley” (Artículo 143).

Debe existir un equilibrio entre tareas encomendadas y recursos previstos en la ley, los cuales responden a la siguiente tipología:

“Las municipalidades tendrán ingresos corrientes, ingresos de capital y recursos de financiamiento y donaciones, así como participación en tributos, en regalías de otros niveles de la administración del Estado” (Artículo 144).

La sistemática clasificatoria es distinta, pero, al realizar un análisis comparativo con criterios uniformes, vemos que los ingresos son sustancialmente los mismos que en España.

RECURSOS QUE, CONFORME A LA LEY, CONSTITUYEN LOS INGRESOS MUNICIPALES EN PARAGUAY:

- Ingresos tributarios provenientes de impuestos, tasas y contribuciones especiales.

Exactamente igual que en España: *“los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos”*.⁵²⁹

- La participación en tributos y en regalías de otros niveles de la Administración del Estado.

En España se hace referencia, lógicamente, tanto al Estado como a las Comunidades Autónomas.⁵³⁰

- Los ingresos no tributarios procedentes de la prestación de servicios.

En España son los denominados precios públicos.⁵³¹

⁵²⁹ Artículo 2.1.b) del TRHL.

⁵³⁰ Artículo 2.1.c) del TRHL.

⁵³¹ Artículo 2.1.e) del TRHL.

- **Las multas.**⁵³²

- **Las rentas, los arrendamientos y enajenaciones de bienes de dominio privado.**

Igual que en España: *“ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado”*.⁵³³

- **Los procedentes de empréstitos.**⁵³⁴

- **Otros ingresos que respondan a la naturaleza de ingresos no tributarios.**

Una cláusula general residual.⁵³⁵

Las fuentes de ingresos establecidas en la ley son numerosas, diversificadas y en general bien planteadas. Otra cosa es la realidad de su uso, ya que muchos municipios, debido a su debilidad estructural, no las utilizan y disponen de pocos recursos propios, dependiendo excesivamente de las transferencias nacionales.

Según los datos recopilados y publicados por la CGLU⁵³⁶, la estructura de los ingresos municipales en Paraguay sería la siguiente:

Ingresos propios	33%
Impuestos compartidos	3%
Transferencias incondicionadas	53%
Transferencias condicionadas	11%

En el conjunto de las municipalidades, el peso de las transferencias nacionales es grande, un 64%, pero, si consideramos que el principal ingreso propio procede del impuesto predial, que muchos municipios recaudan con gran dificultad y escasez, la dependencia real es excesiva. Es fundamental aumentar el peso proporcional de los tributos en su conjunto.

La mayoría de los impuestos que se reciben por transferencias aparecen como incondicionados, lo cual –aun siendo así finalmente-, no lo es tanto, en función del control que se ejerce desde el gobierno central y los gobernadores departamentales.

⁵³² En España, *“multas y sanciones en el ámbito de sus competencias”* (Artículo 2.1. g) del TRHL).

⁵³³ Artículo 2.1.a) del TRHL.

⁵³⁴ En España, Artículo 2.1.f) del TRHL.

⁵³⁵ En España, prácticamente idéntica en el Artículo 2.1.h) del TRHL.

⁵³⁶ **MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge.** - *“América Latina...”*. Obra cit. Datos de 2006, en Base de Datos de la CGLU.

En las transferencias en Paraguay tienen una significación excesiva los royalties que, conforme a los respectivos tratados internacionales, son transferidos por las Entidades Binacionales de Itaipú y Yacyretá al Ministerio de Hacienda, y éste traspasa a las municipalidades conforme al sistema establecido por la Ley 1309/98, desarrollada por numerosos Decretos de distribución. Estos ingresos son muy dependientes y compartidos, por lo que su peso debe controlarse y compensarse con el incremento de ingresos regulares propios de las municipalidades.

4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación.

En la República del Paraguay, la ley reconoce un amplio abanico de impuestos municipales. El primero y más importante es el “impuesto inmobiliario”, que –como sabemos- está establecido en el Artículo 169 de la Constitución Nacional. La recaudación de este impuesto corresponde a los municipios, y el reparto de lo recaudado se distribuye así:

- El 70% para la municipalidad correspondiente.
- El 15% para el Departamento respectivo.
- El 15% restante, para dotar un fondo de redistribución entre las municipalidades de menos recursos.

El Artículo 152 de la L.O.M. contempla hasta 18 impuestos más. Algunos resultan insignificantes y otros deberían ser tasas, porque responden a ese concepto. Una vez más, la técnica es poco certera y prima la cantidad sobre la calidad. No obstante, diremos que sí se contemplan los principales impuestos municipales: de de rodados, el de “patente comercial, industrial y profesional” y el de construcciones.

La LOM regula los aspectos básicos del impuesto inmobiliario⁵³⁷, como son la base imponible, revisiones, valoraciones especiales, reducciones en caso de catástrofes o calamidades..., y el rol del “Servicio Nacional de Catastro”, así como la información que debe presentar a los municipios. También establece los criterios de valoración de los inmuebles, en términos muy similares a los españoles. El problema está en la recaudación efectiva, que es muy escasa por las siguientes causas:

- En Asunción y Ciudad del Este, ciudades de constante movimiento, muy desordenadas, existen muchas propiedades sin registrar ni catastrar.

⁵³⁷ Hasta la entrada en vigor de la **Ley 3966/10, Orgánica Municipal**, la regulación del Impuesto Inmobiliario estaba contenida en la Ley Nº 125/91, del Nuevo Régimen Tributario del Paraguay, dictada con anterioridad a la Constitución Nacional, que transfería la recaudación a las municipalidades. La L.O.M. ha supuesto, pues, una mejora importante en la regulación del impuesto.

- En el resto de los municipios ocurre esto, pero, además, su capacidad para recaudar es prácticamente inexistente por motivos estructurales.

- No existe conciencia tributaria, como fruto de la débil percepción del rol de las municipalidades y del contexto político-administrativo nacional.

- Los sistemas y técnicas tributarias están poco desarrollados.

La gran proliferación de impuestos menores es un obstáculo serio para mejorar la recaudación en general, porque la gestión entraña con frecuencia más gastos que ingresos reales.

En cuanto a las tasas, la L.O.M. no ofrece un concepto de las mismas, sino una larga lista en la que se enuncian nada menos que 13, y una cláusula final: *“las demás que se establezcan por ley”*. Muchas y de escasísima importancia, ligadas a la prestación de servicios.

A diferencia de lo que ocurre en España, no se establecen legalmente aquellos supuestos de servicios ante los que no puede recaer tasa, sino que se dice aquéllos sobre los que puede recaer. Lo que sí responde al modelo español es la remisión a la regulación de las tasas por Ordenanza fiscal, y el principio de que la tasa se debe acomodar al coste real del servicio efectivamente prestado.

En la L.O.M. se regulan tan solo, y en aspectos básicos, tres tasas, que nos merecen muy distinta valoración:

- La tasa de conservación de parques, jardines y paseos públicos, “previa petición del servicio”, que no debería existir como tal.

- La tasa de servicio de prevención y protección contra riesgo de incendios, derrumbes y otros accidentes graves, que es una tasa por sanciones de infracción.

- La tasa ambiental. Una novedad de la LOM del 2010, ya que antes no existía y que resulta positiva. La cobra la municipalidad que, previo convenio con la autoridad nacional competente, asume la función de fiscalizar el cumplimiento de las normas ambientales.

A partir de este análisis, es recomendable una reforma tributaria municipal de amplio calado, que unifique y actualice el contenido de las leyes (Ley N° 881/81 de Asunción y Ley N° 135/91 de las demás municipalidades) que, desde la entrada en vigor de la L.O.M. del 2010, se encuentran desfasadas.⁵³⁸ En esta reforma legislativa deberían

⁵³⁸ **ANÁLISIS DEL MARCO....** Obra cit., pág. 71.

suprimirse numerosos impuestos y ofrecer fortaleza recaudatoria a los tres o cuatro principales.

Respecto a las tasas, los propios municipios deberían suprimir o dejar de aplicar algunas de ellas, que tienen un coste de gestión superior al importe de la recaudación. Deberían centrarse en las principales, incrementando gradualmente su importe hasta la nivelación con el coste del servicio. El proceso de supresión de tasas ineficientes se realizó en España en la década de los noventa del pasado siglo, compensándose con un incremento del IBI. Este modelo sería el ideal, pero para ello, en la reforma legal apuntada, tendría que abrirse el margen de decisión respecto al tipo del impuesto inmobiliario a determinar por los municipios; y también, **para que dispongan de potestad tributaria plena, otorgar a las municipalidades las de ejecución de los impagos sin tener que acudir a los Tribunales de Justicia**⁵³⁹, como ocurre en España.⁵⁴⁰

Por lo demás, la influencia española puede ser de gran utilidad en aspectos importantes de gestión: como el perfeccionamiento de las bases tributarias; las plataformas de pago digitales; domiciliaciones; cuenta tributaria municipal, etc.

4.3. Presupuestos municipales.

“Las municipalidades, en materia de Administración financiera, Principios generales, Sistema de Presupuesto; Principios presupuestarios; Normas presupuestarias; Estructura del Presupuesto y Programación del Presupuesto, se regirán por las disposiciones establecidas en la Ley Nº 1535/99, de Administración Financiera del Estado, y sus Decretos y resoluciones reglamentarias que le sean aplicables, así como las leyes anuales de Presupuestos”

(Artículo 178 de la L.O.M.)

Tras esta amplia remisión a la legislación del Estado, la Ley Nº 3966/10, Orgánica Municipal de Paraguay contiene una serie de reglas específicas sobre el procedimiento de aprobación de la “Ordenanza de Presupuestos”, con el juego de contrapesos y equilibrios entre los poderes del Intendente y de la Junta Municipal.

También contiene algunas limitaciones concretas de interés:

⁵³⁹ **ANÁLISIS DEL MARCO...** Obra cit. pág. 72.

⁵⁴⁰ En Paraguay, la deuda tributaria no pagada en los plazos establecidos en la ley u ordenanza, una vez declarados en mora, son exigibles judicialmente, por vía de ejecución de sentencia. Ver **FULBER NOETZOLD, Dilson Gilmar.** - *“Derecho Municipal paraguayo...”*. Obra cit. pág. 208

- Las municipalidades no podrán gastar en servicios personales más del 60% de sus ingresos corrientes ejecutados, según el último informe anual de ejecución presupuestaria.

- La Junta Municipal no podrá realizar una reestructuración de ingresos, con excepción de modificaciones que respondan a una modificación de orden legal.

- En el estudio del Proyecto, la Junta Municipal no podrá reasignar recursos destinados a inversiones con el propósito de incrementar gastos corrientes.

Estas últimas prescripciones introducidas por la nueva L.O.M. de 2010, junto con los límites de dietas de Intendente y Concejales han sido consideradas como un importante “avance en comparación con la anterior ley, pues promueven un presupuesto más equilibrado, una mayor responsabilidad fiscal, evitando que aquél sea distorsionado con sobreestimaciones irreales en la etapa de consideración por parte de la Junta Municipal. Impiden además que se afecte a los proyectos de inversiones, reasignando los recursos destinados a ellos hacia gastos corrientes”.⁵⁴¹

4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.

El Artículo 201 de la L.O.M. establece el **sistema de control**:

“El sistema de control de la Administración Financiera Municipal será interno y externo, y estará a cargo de las respectivas Juntas Municipales, de los órganos de auditoría interna que determine cada Intendente Municipal y de la Contraloría de la República”.

El control externo está correctamente planteado, si bien dudamos de su efectividad, ya que los datos de la C.G.L.U. indican que “muchos municipios no pueden cumplir con el requisito de enviar sus informes financieros anuales a la Contraloría General de la República”.⁵⁴²

Quizás, esta falta de cumplimiento se deba –entre otras razones- a lo mal planteado que está **el control interno**, con una confusión entre control y rendición de cuentas, y con una falta absoluta de profesionalidad e independencia. El propio legislador así lo reconoce, al referirse a la posibilidad de que las municipalidades pueden contratar “auditorías externas independientes”, ya que las internas son “dependientes”, claro está.

Resultaría de suma importancia una reforma legal que tomara como referencia el modelo español. Puede que resulte imposible por ahora una Intervención profesional,

⁵⁴¹ **ANÁLISIS DEL MARCO**.... Obra cit., pág. 74.

⁵⁴² **MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge**. - “América Latina...” Obra cit., pág. 136.

pero al menos debería configurarse la Contraloría interna independiente del Intendente, con reglas claras de funcionamiento y garantías mínimas de imparcialidad.

5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

5.1. La intermunicipalidad.

Entendemos como intermunicipalidad al conjunto de entidades o instituciones formadas por la agrupación de municipios con la finalidad de fortalecer su capacidad para el ejercicio de las competencias que les corresponden y, muy especialmente, para prestar con mayor calidad los servicios públicos a la ciudadanía. Surgen de la cooperación entre municipios y contribuyen a hacer efectiva la autonomía local.

Aun cuando el tamaño poblacional de los municipios en Paraguay es relativamente grande, su capacidad está muy limitada, por razones de carácter estructural. Por ello, la intermunicipalidad es necesaria, tanto como en España, donde alcanza un alto nivel de desarrollo. No está desarrollada en la normativa de régimen local, pero sí existe base suficiente para poder potenciar algunas instituciones de intermunicipalidad, siguiendo las pautas del modelo español.

La cooperación entre los municipios está reconocida, con una referencia expresa **constitucional** al derecho de asociación:

*“Las municipalidades podrán **asociarse entre sí para encarar en común la realización de sus fines** y mediante ley, con municipalidades de otros países”.*

(Artículo 171.2 de la C.N.P.).

La Ley 3966/10, Orgánica Municipal de Paraguay, también reconoce el derecho de asociación municipal, pero no regula las entidades de tipo sindical o mancomunado. Esos dos ámbitos asociativos no están definidos y regulados.

Por otra parte, existen los Departamentos como estructura política territorial del Estado, que cumplen determinadas funciones de cooperación y coordinación con los municipios. Además, éstos pueden agruparse en “regiones”, para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades.

5.2. Los Departamentos.

El Departamento es una institución para la estructuración política y administrativa del Estado que “*goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses...*”. El gobierno de cada Departamento es ejercido por un gobernador y por una Junta Departamental, elector por voto directo de los ciudadanos. **El Gobernador representa al poder ejecutivo en la ejecución de la política nacional.**

En principio, los Departamentos son circunscripciones estatales para el mejor desarrollo de las políticas nacionales. Pero en la Constitución de 2010 encontramos dos elementos definidores:

- **Se les atribuye “autonomía política”**, lo que hace pensar que, al menor en teoría, van más allá de la descentralización.

- Entre sus funciones, junto a la de aplicación descentralizada de las políticas del Gobierno central, aparecen otras de complementariedad y coordinación de las municipalidades, lo que denota el carácter subordinado de la institución.

Teniendo en cuenta el Artículo 163 de la C.N.P. y lo dispuesto en la Ley N^a 426/94, que establece la Carta Orgánica del Gobierno Departamental, y a partir de un análisis sistemático, éstas son las competencias de los gobiernos departamentales:

- **Competencias de ejecución y desarrollo de las políticas nacionales:**

- Elaborar, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos para el desarrollo político, económico, social, turístico y cultural del Departamento, cuyos lineamientos fundamentales deberán coordinarse con los del Gobierno Nacional y, en particular, el Plan Nacional de Desarrollo.
- Formular el Presupuesto anual del Gobierno Departamental, que será previsto en el Presupuesto General de la Nación.
- Coordinar la acción educativa y la formación escolar y ciudadana con los organismos competentes, de tal forma que se adecúen a las exigencias y necesidades del Departamento.
- Participar de los programas de cooperación internacional en el Departamento, dentro de los límites establecidos en los Acuerdos Internacionales, así como hacer uso del crédito público o privado, nacional o internacional, conforme a la ley.
- Requerir información sobre la ejecución presupuestaria de las diferentes oficinas públicas de carácter nacional que operan en el Departamento.
- Adoptar medidas para la preservación de las comunidades indígenas residentes en el mismo y del medio ambiente y de los recursos naturales del Departamento.

- **Competencias de coordinación y cooperación con los municipios:**

- Coordinar planes, programas y proyectos con las Municipalidades del Departamento y cooperar con ellas cuando éstas lo soliciten.

- Organizar, con los recursos previstos en el presupuesto del Departamento, los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía eléctrica, agua potable, transporte y los demás que afecten conjuntamente a más de un Municipio y dentro del mismo Departamento, en coordinación con los Municipios y con sujeción a las disposiciones legales que rigen la materia.

A partir del análisis funcional, podemos determinar que el Departamento en Paraguay es una demarcación política intermedia, cuya función principal es la adecuada aplicación descentralizada de las políticas nacionales sobre el territorio de forma equilibrada y eficiente. Para ello, dispone también de competencias de cooperación con los municipios. Pero ni es entidad local ni surge de la integración y agrupación de municipios, sino de la división del territorio nacional. No tiene similitud con la Provincia española, sino que, más allá del nombre, responde al modelo del Departamento francés. Lo extraño es la atribución de “autonomía política”, cuando no puede –por lógica- ir más allá de la descentralización territorial. Pero entendemos que se debe a una confusión generada entre estos términos.

La verdadera autonomía sólo es predicable del municipio, que debe ser el beneficiario principal del proceso de descentralización, sin olvidar nunca que, como demuestra la experiencia española, descentralización del Estado y fortalecimiento municipal no tienen por qué coincidir. En una nación pequeña y unitaria, esto debe ser particularmente tenido en cuenta para evitar errores recurrentes.

5.3. Mancomunidades y Consorcios.

El derecho de asociación es piedra angular y punto de referencia de todo el sistema de derechos y libertades, resaltando su amplitud y profundidad, indicador inequívoco del desarrollo democrático de una sociedad. Sin el reconocimiento efectivo del derecho de asociación a los municipios, no puede haber fortalecimiento de la democracia local.

En la República de Paraguay, el derecho de asociación de los municipios está reconocido, como sabemos, a nivel constitucional. La Ley 3966/10, Orgánica Municipal, lo menciona en distintos artículos y lo incluye de forma inapropiada entre las potestades del Artículo 15: “n) **Constituir asociaciones** entre sí, cooperativas, fundaciones y otras entidades sin fines de lucro; así como con municipalidades de otros países, en el marco de la legislación nacional”. Sin embargo, no regula la constitución ni el funcionamiento básico de entidades asociativas, tipo mancomunidades o sindicatos, para la realización conjunta de obras y servicios.

La doctrina no ve inconveniente alguno en que, reconocido el derecho, *“puedan constituirse asociaciones de municipalidades para prestar determinados servicios o para la realización de obras de interés común, siempre que sean de competencia municipal”*, y recomiendan el modelo español de las mancomunidades.⁵⁴³

Efectivamente, reconocido el derecho con carácter amplio y en la propia Constitución, el camino está abierto y se está a tiempo de regularlo con acierto.

Las mancomunidades se deben potenciar con la filosofía del Artículo 26 de la LBRL española, que estuvo vigente hasta la reforma de 2013, es decir vinculando su función al cumplimiento de los servicios mínimos de obligada prestación. Ésta es una cuestión esencial. Mancomunidades sí, pero ¿para qué? Para alcanzar el objetivo de garantizar el acceso de las personas a los servicios esenciales de la vida cotidiana. Éste es el objetivo central del municipalismo, y yo diría que uno de los más importantes del sistema político-administrativo de Paraguay en este momento histórico. Por ello, se debe promover una reforma de la ley que introduzca la institución de los servicios mínimos de obligada prestación, y en ello y para ello, regule las mancomunidades.

- Si los municipios no tienen capacidad para prestar los servicios esenciales por sí solos, deben asociarse.

- Si aun así no alcanzan, entraría en juego el apoyo y cooperación del gobierno de la nación, a través de los Departamentos o distritos.

Con este enfoque, la regulación concreta en cuanto a contenido de los Estatutos, procedimiento, formación, etc., puede seguir el modelo de la Ley N° 176-07 de la República Dominicana, con las particularidades señaladas en el capítulo correspondiente, ya que es el modelo español unificado.

También tienen sentido figuras asociativas que no sean exclusivamente integradas por municipios, es decir de tipo consorcial. Precisamente a través de estas figuras se puede canalizar eficientemente la cooperación con los municipios de los Departamentos y del Gobierno nacional.

5.4. Asociaciones para la defensa de intereses comunes. OPACI.

La otra vertiente a dinamizar del derecho de asociación de los municipios es la del “Asociacionismo municipal para la protección y promoción de intereses comunes”, que en España está ordenada por la Disposición Adicional 5ª de la LBRL.

⁵⁴³ **ANÁLISIS DEL MARCO....** Obra cit., pág. 53.

El reconocimiento constitucional y legal en la República del Paraguay incluye, por su contundencia y amplitud, las dos dimensiones. Junto a las figuras sindicales o de mancomunidades, tendremos, pues, las asociaciones, que no dan lugar a una entidad local y que, en principio, no ejercen potestades administrativas.

La asociación principal en Paraguay es la **“Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal” – OPACI**. Es la asociación de carácter nacional, de utilidad pública, sin funciones de decisión y de derecho privado que, de conformidad con el Artículo 171 de la Constitución, está constituida voluntariamente y en condiciones de igualdad por las municipalidades de la República.

La OPACI tiene una larga historia, ya que fue **fundada** –o mejor dicho, instituida– por la Ley N^º 222/54, Orgánica Municipal, **como “organismo oficial de las municipalidades del Paraguay”**.⁵⁴⁴ Tras la aprobación de la Constitución de 1992 y el consiguiente reconocimiento del derecho de asociación de los municipios, la ley estableció que no podía obligarse a ninguna municipalidad a pertenecer a una asociación “oficial”. Las municipalidades de Paraguay, ante la disolución de la OPACI institucional, decidieron reinventarla como organización nueva, y recorrer un camino libre como asociación voluntaria y cooperativa. La nueva OPACI, regida por sus Estatutos, entró en funcionamiento en 1997.

Los Estatutos actuales de OPACI son los aprobados en la Asamblea General Extraordinaria del 17 de diciembre de 2014.

Los fines de la OPACI son:

a) Promover la cooperación entre las Municipalidades del país y la coordinación de éstas con las instituciones públicas estatales y no estatales para el desarrollo orgánico y planificado de intereses comunes.

b) Fortalecer la vigencia plena del régimen de la autonomía municipal consagrada en la Constitución y Ley Orgánica Municipal.

c) Promover y perfeccionar el fortalecimiento institucional de las Municipalidades y la consolidación de los principios democráticos y participativos comunales; y

d) Promover la participación ciudadana en la gestión municipal.

⁵⁴⁴ La OPACI se fundó bajo el mismo impulso y en condiciones muy similares a las de la Liga Municipal Dominicana. Pero, llegado el momento del cambio, se **refundó** en las mismas condiciones y abrió un camino nuevo en un contexto democrático que está siendo fructífero. La OPACI está integrada en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), sección latinoamericana de la C.G.L.U.

Para alcanzar estos fines, la OPACI realiza un amplio conjunto de actividades (Artículo 4 de sus Estatutos), entre las que destacamos la de **“capacitación a nivel nacional en materia de gestión municipal”**. Realiza cursos de formación y facilita manuales, guías y distintas aplicaciones.

A pesar de estos esfuerzos, la OPACI no puede evitar el surgimiento de otras asociaciones de carácter nacional o departamental.

Las tensiones entre Juntas Municipales e Intendentes y, sobre todo, la alta parcelación partidista, han llevado al surgimiento de otras asociaciones municipales.

Así en el Congreso tributario de “Parlamentos” municipales celebrado en Brasil en mayo de 1991, un grupo de congresistas paraguayos comenzó a gestar una asociación de Juntas Municipales: la AJUMPA, fundada en 1992 en Encarnación (Paraguay). Es una asociación de Juntas y no de Municipalidades como la OPACI, pero sus fines y objetivos son prácticamente idénticos. Existen también asociaciones de carácter departamental.

Entre OPACI y AJUMPA existen ámbitos de colaboración institucional, pero también tensiones y rivalidades. Es lamentable que en Paraguay no se mantenga la unidad en una asociación.

CAPÍTULO CUARTO:

LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

1. EL MUNICIPIO

1.1. Configuración constitucional y legal.

*“Los municipios de la República de Guatemala son **instituciones autónomas**.*

Entre otras funciones les corresponde:

- a) Elegir a sus propias autoridades.*
- b) Obtener y disponer de sus recursos; y*
- c) Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.*

Para los efectos correspondientes emitirán las Ordenanzas y Reglamentos respectivos”.

“El Gobierno municipal será ejercido por un Concejo, el cual se integra con el Alcalde, los síndicos y concejales, electos directamente por sufragio universal y secreto para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

(Artículos 253 y 254 de la Constitución de Guatemala)

La Constitución de la República de Guatemala configura al municipio como institución dotada de autonomía para el cumplimiento de fines que se consideran propios. Esta configuración se redondea en la propia Constitución y en la Ley con los **principios democrático, de personificación y corporativo**. El **principio democrático** está claramente especificado en el Artículo 254 de la Constitución, al decir que el gobierno municipal es elegido por sufragio universal, directo y secreto de los ciudadanos. La personalidad jurídica, que determina la responsabilidad por sus propias actuaciones, está especificada en el Artículo 7 del Código Municipal: *“El municipio, como institución autónoma de derecho público tiene **personalidad jurídica** y capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y, en general, para el cumplimiento de sus fines...”*. El principio corporativo se infiere del hecho de constituir el municipio la *“unidad*

básica de la organización territorial del Estado.... para realizar el bien común de todos sus habitantes”, es decir para gestionar todas las políticas de las colectividades primarias de la sociedad.

DEFINICIÓN LEGAL DE MUNICIPIO	
<p style="text-align: center;"><u>ESPAÑA</u></p> <p>Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía los intereses propios de las correspondientes colectividades.</p> <p style="text-align: center;">(Artículo 1 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local)</p>	<p style="text-align: center;"><u>GUATEMALA</u></p> <p>El municipio es la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Se caracteriza primordialmente por sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo, organizado para realizar el bien común de todos los habitantes de su distrito.</p> <p style="text-align: center;">(Artículo 2 del Código Municipal)</p>

La Constitución de Guatemala no garantiza expresamente la autonomía de los municipios ni contiene un listado de materias de competencias municipales, que –al igual que en España-, quedan diferidas a rango legal. Sí hace mención a la potestad normativa y, en alguna medida, a la suficiencia financiera. El Artículo 257 de la Constitución garantiza la aportación del 10% del presupuesto general de ingresos del Estado a las municipalidades. Aunque resulta dudoso el estricto cumplimiento de esta disposición, lo cierto es que los municipios no sólo tienen una notable autonomía, sino también una cierta potencia económica en términos relativos, atendiendo al contexto centroamericano.

En la definición legal del municipio guatemalteco destaca la expresa referencia a las relaciones de proximidad y al carácter multiétnico, pluricultural y plurilingüístico del ámbito local. En Guatemala existen numerosísimas comunidades con identidad propia de orden étnico, lingüístico y cultural. Estas comunidades indígenas se reparten por todo el territorio nacional, sin concentración territorial singularizada. Ello hace que el fenómeno no dé lugar al reconocimiento de gobiernos autónomos intermedios, como en España y en otras naciones de corte federal, sino que se traslada al régimen municipal. La nación guatemalteca es unitaria y más bien centralizada. Sin embargo, a nivel municipal, se reconoce un cierto derecho al “autogobierno” de las colectividades o comunidades indígenas. Esto se traduce en singulares aspectos organizativos y competenciales, que constituyen una peculiaridad destacada del

régimen municipal en Guatemala.⁵⁴⁵ Hasta tal punto, que dedicaremos un apartado específico a las Alcaldías indígenas y comunitarias, como instituciones a medio camino entre “gobierno municipal” y participación ciudadana, con funciones singulares.

El municipio es en Guatemala la única organización de carácter local dotada de amplia autonomía.⁵⁴⁶ Acapara la totalidad del gasto público descentralizado. Existen 340 municipios, por lo que la media poblacional es de unos 48.000 habitantes. Alta, y mucho más en términos comparativos con España. Para la creación de un municipio, la Ley exige un mínimo de 20.000 habitantes. Las diferencias entre municipios son grandes, pero no existen municipios muy pequeños. Esto no significa que exista una notable capacidad de gestión, ya que muchos tienen problemas estructurales, debido a la carencia de recursos, sobre todo humanos y organizativos. Las dificultades se agravan debido a la dispersión y heterogeneidad de las poblaciones, así como a la complejidad del régimen municipal guatemalteco.

La norma básica del régimen municipal en Guatemala es el Código Municipal, aprobado por Decreto nº 12/2002, sancionado el 9 de mayo. Tiene carácter de ley ordinaria y es bastante completo, aunque no muy extenso, en comparación con normas similares de otras naciones iberoamericanas.⁵⁴⁷ La influencia española es muy notable, tanto en aspectos competenciales como financieros y de régimen jurídico. También en aspectos organizativos. El gobierno municipal, con las atribuciones de cada órgano, es prácticamente idéntico. Las diferencias están marcadas por el factor indígena, tan peculiar como decíamos.

⁵⁴⁵ Guatemala es, junto con Bolivia, la única nación donde la población indígena es mayoritaria. En Bolivia existen también organizaciones peculiares para el “autogobierno” de las comunidades con identidad étnica, lingüística y cultural. La Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia reconoce el autogobierno de las “Autonomías indígenas originarias campesinas”, en los Artículos 289 y siguientes. En otras naciones existen “Alcaldías indígenas”, pero carecen de esta fuerza y singularidad.

⁵⁴⁶ La República de Guatemala es un estado unitario centralizado, como todas las naciones de Centroamérica. Se estructura territorialmente en 8 regiones, 22 departamentos y 340 municipios. **Sólo los municipios gozan de autonomía reconocida en la Constitución.**

⁵⁴⁷ El Código Municipal de 2002, junto con las leyes de Descentralización y de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (la llamada trilogía o tríada de leyes sobre la descentralización) surgió de los trabajos de la Comisión Paritaria de Reforma y Participación (CPRP), vinculada al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. La CPRP fue creada por Acuerdo Gubernativo en 1997. Estaba integrada por representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas. El 13 de diciembre de 2000 entregó el anteproyecto de Código Municipal a la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz, que, a su vez, lo trasladó al Ejecutivo, a principios de 2001. Tras más de un año de discusiones en el Congreso, en el 2002 se aceleró la aprobación, porque el Gobierno tenía premura en presentar avances en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, tras la reunión del “Grupo Consultivo para Guatemala”, en febrero de 2002. En abril ya se despachó. Aunque la gestación fue lenta y participativa, al final se aprobó precipitadamente, lo que explica algunas disfunciones formales, copias literales poco acertadas y algunos errores de fondo.

1.2. El Gobierno Municipal.

“El Concejo Municipal es el órgano colegiado superior de deliberación y de decisión de los asuntos municipales, cuyos miembros son solidaria y mancomunadamente responsables para la toma de decisiones y tiene su sede en la cabecera de la circunscripción municipal. El gobierno municipal corresponde al Concejo Municipal, el cual es responsable de ejercer la autonomía del municipio. Se integra por el Alcalde, los síndicos y los concejales, todos electos directa y popularmente en cada municipio, de conformidad con la ley de la materia. El Alcalde es el encargado de ejecutar y dar seguimiento a las políticas planes, programas y proyectos autorizados por el Concejo Municipal”.

(Artículo 9 del Código Municipal de Guatemala).

Los órganos de gobierno municipal en Guatemala son dos: Concejo Municipal, como órgano colegiado superior asambleario, y Alcalde, como órgano ejecutivo. Pero, lejos de ser un régimen “presidencial”, fundamentado en la “separación de poderes” – como ocurre en otras naciones-, **el sistema es “parlamentario”, con una supremacía formal del Concejo Municipal.** El Código Municipal llega a atribuir a este órgano **“en exclusiva”**, el ejercicio del gobierno municipal, *“velar por la integridad del patrimonio, garantizar sus intereses, con base en los valores, cultura y necesidades planteadas por los vecinos, conforme a la disponibilidad de recursos”.*

En España, el gobierno corresponde al Ayuntamiento, integrado por el Alcalde y los concejales. En Guatemala lo es al Concejo, integrado por Alcalde, síndicos y concejales. El sistema es muy similar. El Alcalde es elegido por los ciudadanos, opción que constitucionalmente también existe en España. Pero forma parte del Concejo y lo preside. Aunque el Concejo es el órgano superior “de gobierno” y está en la base del sistema, el Alcalde guatemalteco es fuerte, porque acumula funciones de representación, ejecutivas y de presidencia del órgano colegiado. Igual que en España. La única diferencia notable es la inexistencia de figuras como la moción de censura o la cuestión de confianza, debido a la elección popular del Alcalde.

Como en España los reglamentos orgánicos, en Guatemala los reglamentos internos de organización tienen notable importancia a la hora de regular aspectos de funcionamiento del Concejo, de la administración municipal y otras disposiciones que garanticen la buena marcha de ésta (Artículo 34 del C.M.G.).

El Concejo Municipal.

Está integrado por todos los cargos electos: Alcalde, Síndicos y Concejales. El número de miembros varía en función de la población, por tramos, como en España. Es notablemente bajo, lo que dificulta la representación.⁵⁴⁸ Se eligen tantos suplentes como titulares.

▪ Al igual que los municipios españoles de régimen común, el Concejo dispone de **Comisiones Informativas**. Sus funciones son emitir dictámenes y propuestas previas, para mejor conocimiento, estudio y acierto en las decisiones del Concejo. El Artículo 36 del Código Municipal dice que *“el Concejo Municipal organizará las Comisiones que considere necesarias para el estudio y dictamen de los asuntos que conocerá durante todo el año”*, pero a continuación obliga a establecer nada menos que **nueve** concretas, específicas y permanentes. Esto resulta excesivo para el número de integrantes y para el buen funcionamiento. Al parecer, esto provoca que las Comisiones no funcionen o que hagan uso de procedimientos para incrementar las remuneraciones de los concejales por asistencias.⁵⁴⁹ Aquí se debería tomar nota del modelo español, que deja libertad con muy escasas imposiciones, como es el caso de la Comisión Especial de Cuentas, que sólo se reúne una vez al año. **En Guatemala existe una excesiva proliferación orgánica.** Por ejemplo: existe una **Comisión Ciudadana de Auditoría Social**, que veremos en la participación ciudadana. Pues bien, como Comisiones Informativas, son obligatorias las de “providad” y de “participación ciudadana”. **No por muchos órganos se funciona mejor, sino más bien al contrario.**

▪ Las **funciones del Concejo Municipal** están perfectamente detalladas en el Artículo 35 del Código Municipal:

- ✓ El control la fiscalización de los distintos actos del Gobierno Municipal y de su administración.⁵⁵⁰
- ✓ El establecimiento, planificación..., control y evaluación de los servicios públicos municipales, así como la decisión sobre las modalidades institucionales para su prestación.⁵⁵¹

⁵⁴⁸ Oscila entre dos síndicos y cuatro concejales titulares en los municipios con 20.000 habitantes o menos, y tres síndicos y diez concejales titulares en los municipios de más de 100.000 habitantes.

⁵⁴⁹ LINARES LÓPEZ, Luis F.- “Reformas al Código Municipal”, en Revista Análisis Político, vol. 2, año 2008, pág. 33.

⁵⁵⁰ Coincidente con el contenido del Artículo 22.2 a) de la LBRL española.

⁵⁵¹ Redactado de forma más amplia y precisa, coincide con el Art. 22.2 f) de la LBRL española.

- ✓ El ordenamiento territorial y el control urbanístico de la circunscripción municipal.⁵⁵²
- ✓ La aceptación de la delegación o transferencia de competencias.⁵⁵³
- ✓ El planteamiento de conflictos de competencias a otras Entidades.⁵⁵⁴
- ✓ La aprobación, control de la ejecución, evaluación y liquidación del Presupuesto municipal.⁵⁵⁵
- ✓ La emisión y aprobación de acuerdos, reglamentos y Ordenanzas municipales.⁵⁵⁶
- ✓ La preservación y promoción del derecho de los vecinos y de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idiomas, tradiciones y costumbres.
- ✓ La fijación de rentas de los bienes municipales, la de las tasas por servicios públicos y las contribuciones especiales.⁵⁵⁷
- ✓ La aprobación de acuerdos o convenios de asociación o cooperación con otras municipalidades, entidades u organismos públicos o privados.⁵⁵⁸
- ✓ La fijación del sueldo y gastos de representación del Alcalde, dietas y asistencias de los corporativos.⁵⁵⁹
- ✓ Adjudicar los contratos de obras, bienes, suministros y servicios que requiera la municipalidad, exceptuándose los que correspondan al Alcalde.⁵⁶⁰
- ✓ La creación del Cuerpo de Policía Municipal.⁵⁶¹
- ✓ Las demás competencias inherentes a la autonomía del Municipio.⁵⁶²

Como se ve, **son calcadas de las que tiene en el régimen común español el Pleno municipal**. No todas son ejecutivas, ya que tiene funciones de contratación y otras que se comparten, según la importancia, con el Alcalde. Igual. La única función

⁵⁵² Coincidente en el fondo con el 22.2 c) de la LBRL española.

⁵⁵³ Art. 22.2.g) de la LBRL.

⁵⁵⁴ Art. 22.2.h) de la LBRL.

⁵⁵⁵ Art. 22.2.e) de la LBRL.

⁵⁵⁶ Potestad normativa, articulada en términos similares a los del Art. 22.2.d) de la ley española.

⁵⁵⁷ En parte coincidente con el Art. 22.2.e) de la LBRL.

⁵⁵⁸ Coincidente en parte con el Art. 22.2.b) de la LBRL.

⁵⁵⁹ Coincide con la normativa española al respecto.

⁵⁶⁰ Existe una notable coincidencia con la legislación española de contratos en el régimen común.

⁵⁶¹ La creación del Cuerpo de Policía Municipal en España está atribuida igualmente el Pleno Municipal.

⁵⁶² Cláusula residual expresada en términos excesivamente ambiguos, sin referencia a la ley.

peculiar de Guatemala es la de: *“preservar el derecho de las comunidades a su identidad cultural, de acuerdo a sus valores, idioma, tradiciones y costumbres”* que, siendo un tanto enfática y genérica, responde a la más destacada singularidad del régimen municipal guatemalteco que señalábamos en el epígrafe anterior.

▪ **El funcionamiento del Concejo Municipal es el propio de un órgano asambleario representativo, existiendo también muchas similitudes con el del Pleno Municipal en el régimen común español.**

Preside el Alcalde, sin previsiones de posible delegación. Sólo puede hacerlo, en su caso, el Concejal que legalmente sustituya al Alcalde, actuando como tal.

Las sesiones son ordinarias y extraordinarias. Las sesiones ordinarias deberán realizarse cuando menos una vez a la semana. Parece excesiva la frecuencia impuesta por ley. Pero debe tenerse en cuenta que no existe un órgano colegiado ejecutivo similar a la Junta de Gobierno española. Algo que quizás debería revisarse. No existe previsión del mecanismo de convocatoria extraordinaria a petición de un número de concejales. También es un asunto a considerar, a partir del modelo español.

Las sesiones son públicas, pero *“pueden ser privadas si así se acuerda cuando el asunto afecte al orden público, al honor o decoro de la municipalidad o de cualquiera de sus integrantes”* (Artículo 38 del CMG). Conceptos jurídicos indeterminados y discutibles. La doctrina municipalista considera que “en muchas municipalidades se restringe con pretextos fútiles el acceso de los ciudadanos interesados a las sesiones del Concejo Municipal, convirtiendo ése en conciliábulo secreto”. Se propone que el Artículo 38 “declare el carácter necesariamente público, so pena de nulidad de los acuerdos”.⁵⁶³

Los acuerdos se adoptan por mayoría absoluta: *“voto favorable de la mayoría del total de miembros que legalmente la integran, salvo que la ley exija una mayoría cualificada”*. Diferencia muy notable con el régimen municipal español, en el que la tendencia ha sido eliminar las mayorías sobrecualificadas, y la regla general es la de mayoría simple. Quizá la tendencia en Guatemala se explique por el menor número de concejales y por la asistencia obligatoria. Además, el voto debe ser afirmativo o negativo, sin posible abstención.⁵⁶⁴ La asistencia obligatoria no es algo enfático o nominal, ya que el Artículo 39.2 del Código Municipal dispone que *“la inasistencia será*

⁵⁶³ LINARES LÓPEZ, Luis F.- “Reformas al Código Municipal”. Obra cit. pág.34.

⁵⁶⁴ **No es posible tampoco ausentarse de las votaciones**, salvo por causa de abstención o recusación establecida en la ley.

sancionada...., pudiendo declararse vacante el cargo, si se falta a cinco sesiones consecutivas sin causa justificada”.

El Alcalde.

“El Alcalde representa a la municipalidad y al municipio; es el personero legal de la misma, sin perjuicio de la representación judicial que se atribuye al síndico; es el jefe del órgano ejecutivo del gobierno municipal y miembro del Consejo Departamental de Desarrollo respectivo y presidente del Consejo Municipal de Desarrollo” (Artículo 52 del C.M.G.).

Corresponde al alcalde guatemalteco *“hacer cumplir las ordenanzas, reglamentos, acuerdos, resoluciones y demás disposiciones del Concejo Municipal; expedir Órdenes e Instrucciones; dictar las medidas necesarias de política y buen gobierno; ejercer la potestad de acción directa y resolver los asuntos del municipio no atribuidos a otra entidad”* (Artículo 53 del C.M.G.). Tiene las atribuciones específicas que le señala este mismo Artículo, absolutamente coincidentes con las del alcalde del régimen común en España, en muchas ocasiones en términos literales, por lo que he preferido plasmarlo en un cuadro comparativo:

PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL <u>ALCALDE</u> EN GUATEMALA (ARTÍCULO 53 DEL CÓDIGO MUNICIPAL)	PRINCIPALES ATRIBUCIONES DEL <u>ALCALDE</u> EN ESPAÑA (ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE BASES MUNICIPAL)
✓ Dirigir la Administración municipal.	✓ Dirigir el gobierno y la administración municipal.
✓ Representar a la municipalidad y al municipio.	✓ Representar al ayuntamiento.
✓ Presidir las sesiones del Concejo Municipal y convocar a sus miembros a sesiones ordinarias y extraordinarias, conforme al CMG.	✓ Convocar y presidir las sesiones del pleno, salvo los supuestos previstos en la Ley, las de la Junta de Gobierno y otros órganos.....
✓ Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios públicos y obras municipales.	✓ Dirigir, inspeccionar e impulsar los servicios y obras municipales.
✓ Disponer gastos, dentro de los límites de su competencia; autorizar pagos y rendir cuentas, con arreglo al procedimiento legal establecido.	✓ El desarrollo de la gestión económica..., disponer gastos, ordenar pagos y rendir cuentas, conforme a la Ley de Haciendas Locales.

✓ Desempeñar la jefatura superior de todo el personal, nombrar, sancionar y remover a los empleados municipales, de conformidad con la Ley.	✓ Desempeñar la jefatura superior de todo el personal y acordar su nombramiento y sanciones....
✓ Ejercer la jefatura de la Policía Municipal	✓ Ejercer la jefatura de la Policía Municipal.
✓ Ejercer acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia.	✓ Ejercer acciones judiciales y administrativas..., en caso de urgencia, en materias del Pleno.
✓ Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad en caso de catástrofe o desastres o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al Pleno del Concejo Municipal.	✓ Adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o de infortunios públicos o grave riesgo de los mismos, las medidas necesarias, dando cuenta inmediata al Pleno.
✓ Sancionar las faltas por desobediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas Municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.	✓ Sancionar las faltas de desobediencia a su autoridad o por infracción de las Ordenanzas Municipales, salvo en los casos en que tal facultad esté atribuida a otros órganos.
✓ Contratar obras y servicios con arreglo al procedimiento legalmente establecido, con excepciones de lo que corresponde contratar al Concejo Municipal.	✓ La aprobación de los Proyectos de obras y de servicios, cuando sea competente para su contratación y estén previstos en el Presupuesto.
✓ Tramitar los asuntos cuya resolución corresponda al Concejo Municipal y en su sustitución, dar cuenta al mismo en sesión inmediata.	✓ Ordenar la publicación, ejecución y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento.
✓ Las demás atribuciones que expresamente le atribuyan las leyes y aquéllas que la legislación del Estado asigne al municipio y no atribuya a otros órganos municipales.	✓ Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquéllas que la legislación del Estado o de las Comunidades Autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.

Al no existir un órgano colegiado ejecutivo, tipo Junta o Comisión de Gobierno, el Alcalde acapara todas las funciones ejecutivas que no correspondan al Concejo Municipal, es decir prácticamente todas. Al igual que en España, es el “jefe superior de todo el personal” y dirige la administración y los servicios. Su función representativa y

presidencial le lleva a participar en órganos supramunicipales y a presidir diversos órganos colegiados en el municipio. Podemos decir que es un Alcalde fuerte, más que en la gran mayoría de municipalidades de Iberoamérica, así como el Alcalde español lo es en Europa.

Para ser elegido Alcalde no se exigen requisitos adicionales a los de los concejales. Al igual que éstos, tiene que ser guatemalteco de origen y vecino del municipio respectivo. El Código Municipal, en su Artículo 45, señala las prohibiciones para ejercer como alcalde, síndico o concejal y, en falta de sistemática, no incluye las de incompatibilidad con otro cargo público, que sí están en el ordenamiento guatemalteco.

No existe la figura explícita de Teniente de Alcalde o Vicealcalde. Al Alcalde le sustituye el concejal primero u otros concejales por su orden, lo que en el fondo viene a ser lo mismo. Los síndicos –una figura actualmente inexistente en España-, tienen la misión de representar a la municipalidad ante los tribunales. Por lo demás, son como concejales y pueden ser sustituidos por éstos en caso de vacante, ausencia o enfermedad.

El Alcalde responde de su acción política ante el Concejo Municipal, pudiendo ser “interrogado” por los síndicos y concejales. El Concejo puede adoptar medidas, pero no existe, como decíamos, una moción de censura, al haberlo elegido como tal los ciudadanos.

1.3. Política y gestión profesionalizada.

Los municipios guatemaltecos disponen de más recursos y autonomía que los de su entorno centroamericano-caribeño. La legislación de régimen local, en gran medida por la influencia española, tiene cierta calidad. Pero en materia de profesionalización de la gestión, los avances son prácticamente inexistentes. **Guatemala no dispone de administraciones profesionales, meritocráticas e independientes.** Los nombramientos de altos funcionarios son políticos y en buena medida clientelares.

El Código Municipal no establece funciones reservadas, pero sí dispone la necesaria existencia de determinados altos cargos municipales de tipo profesional, en los Artículos 81 y siguientes:

- El Secretario del Concejo municipal, que lo será también del Alcalde.
- El Director de la Administración Financiera Integrada Municipal –AFIM-
- El Auditor o contador.

- El Registrador Civil del Municipio (Artículo 89).
 - El Director de la Oficina Municipal de Planificación (Artículo 95).
 - La Responsable de la Oficina Municipal de la Mujer (Artículo 96 bis),
- y otros que “pueda exigir la modernización de la administración municipal”.

Ya supone un avance, aunque sólo sea nominal, el hecho de que la existencia de determinados cargos profesionales se relacione con la “modernización” de la Administración..., pero luego, la única garantía que se establece es que **“sólo podrán ser nombrados o removidos por acuerdo del Concejo Municipal”**. No se exigen competencias ni requisitos específicos, más allá de las habituales referencias a la idoneidad, etc., que no significan nada.

Guatemala dispone desde el año 1987 de una **Ley de Servicio Municipal** que clasifica a los empleos en dos categorías: a) de confianza o de libre nombramiento, y b) de carrera. Entre las excluidas de la carrera están nada menos que “los miembros de la Policía Municipal” (Artículo 19.b). Además de la gran extensión del concepto “libre designación”, que permite nombrar a quien se quiera, sin más, el problema está en la selección para el ingreso en la “carrera”, que está regulada de forma totalmente abierta, con pruebas de “libre concurso” (Artículo 28). Pero, además, ni siquiera se cumple.

A propósito de la “modernización”, en los últimos años se viene haciendo hincapié en la importancia de la capacitación técnica de los empleados, como uno de los vectores clave para el éxito de la descentralización y el fortalecimiento municipales. Pero las medidas propuestas no van más allá de la formación en carrera, pasantías, etc.⁵⁶⁵ No se proponen medidas legales efectivas de reforma para la profesionalización, y las que se han propuesto no se han llevado a efecto.⁵⁶⁶

Sin embargo, **considero que para el fortalecimiento del municipalismo guatemalteco son necesarios cambios, tanto en el Código Municipal como en la**

⁵⁶⁵ Ver, por ejemplo:

- **LAUTARO ROSAL, Enzo.** - *“La carrera administrativa municipal y avances de la descentralización en Guatemala”*. Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: “Globalización, Buen Gobierno y Función Pública”. Guatemala, septiembre de 2006.

- **MAAZ RODRÍGUEZ, Uldrich Adelmar.** - *“La política gubernamental en la descentralización y la capacitación técnica a las municipalidades como componente fundamental en el traslado de competencias”*. Universidad de San Carlos. Guatemala, 2007.

⁵⁶⁶ Ver:

- **LINARES LÓPEZ, Luis F.** - *“Hacia la profesionalización y la carrera pública municipal”*, en MEMENTO, ASIES, año 27, nº 3/2012.

- **MONZÓN JUÁREZ, José A.** - *“La carrera pública municipal en Guatemala: perspectiva conceptual y jurídica”*, en La Gestión del Municipio en Guatemala. Revista ANÁLISIS POLÍTICO nº 2, año 2, 2008.

Ley del Servicio Municipal. La profesionalización es quizá el gran reto pendiente de las municipalidades en la nación centroamericana y resulta urgente actuar. **El modelo español de funciones reservadas y su desempeño por la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter nacional sería un buen ejemplo a seguir.** Preciso es reconocer las dificultades de un salto adelante tan considerable, que depende del gobierno de la nación, y puede requerir un proceso gradual. Si vemos cómo se plantea el cargo de “Secretario Municipal” en el Artículo 83 del Código Municipal, identificaremos su gran similitud con el Artículo 320 de la Constitución española de 1812, que instauró por primera vez la figura y dio origen al largo camino hacia la profesionalización. La evolución seguida en España puede ser útil.

En un primer momento, sería suficiente con exigir un perfil profesional más acentuado y reducir el margen de discrecionalidad que tiene el Concejo Municipal a la hora de efectuar los nombramientos y ceses. Luego, se podría avanzar hacia la configuración de uno o varios cuerpos nacionales de funcionarios o, al menos, un sistema de oposiciones y concursos de puestos de carácter nacional, rodeados de garantías de imparcialidad.⁵⁶⁷

1.4. La participación ciudadana en las políticas municipales.

En primer lugar, hemos de destacar que el Código Municipal 12-2002 de Guatemala contiene un Artículo –el 18- que especifica los “Derechos y Obligaciones de los vecinos”, en términos similares a los del 18 de la LBRL española.

Muchos de estos derechos son de participación en las políticas municipales:

- Participar en actividades políticas municipales.
- Participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias.
- Ser informado regularmente por el gobierno municipal de los resultados de las políticas y planes municipales y de la rendición de cuentas, en la forma prevista en la ley.
- Integrar la Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social.
- Participar en las consultas a los vecinos, conforme a la ley.
- Pedir la consulta popular municipal en los asuntos de gran trascendencia para el municipio, en la forma prevista por este Código.

⁵⁶⁷ Sobre la larga trayectoria de la profesionalización de la gestión municipal en España a lo largo de los siglos, ver: **ORDUÑA REBOLLO, Enrique/MERINO ESTRADA, Valentín.** - “Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local...”. Obra cit.

La participación ciudadana se desarrolla en el **Título IV del Código Municipal** y en algunos otros preceptos de dicha norma. Pero debemos tener en cuenta también la **Ley General de Descentralización** y su Reglamento, aprobado por Acuerdo gubernativo 312/2002, así como la **Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**, aprobada por Dto. N° 11-2002. Esta última regula el “sistema” de Consejos de Desarrollo, entre ellos los Municipales y Comunitarios, con amplias funciones consultivas en el ámbito local.⁵⁶⁸

➤ **En el ámbito de la participación orgánica**, debemos considerar las sesiones a Cabildo Abierto de los Concejos Municipales, los Consejos Municipales de Desarrollo y la denominada Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social.

✓ **Las sesiones a “Cabildo Abierto”:**

“Cuando la importancia de un asunto sugiera la conveniencia de escuchar la opinión de los vecinos, el Concejo Municipal, con el voto de las dos terceras partes del total de sus integrantes, podrá acordar que la sesión se celebre a cabildo abierto, fijando en la convocatoria el lugar, día y hora de la sesión. Los vecinos que asistan tendrán voz, pero no voto, debiendo guardar la compostura” (Artículo 35 del C.M.G.).

Estas sesiones de carácter consultivo tienen su origen en la evolución histórica de los Cabildos Abiertos hacia los “Cerrados”, con sesiones vecinales “abiertas”. Son formas de participación que se sitúan a medio camino entre la participación en órganos de gobierno y las “audiencias públicas” españolas. No estaría mal adoptar una regulación similar a la existente en España para las “Audiencias Públicas”.⁵⁶⁹

✓ **Los Consejos Municipales de Desarrollo.**

El “sistema” de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural es un medio de participación ciudadana a todos los niveles, para *“llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, teniendo en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca”*, tal como se define en la ley reguladora antes mencionada. Existen consejos a nivel nacional, departamental, municipal y comunal.

⁵⁶⁸ Ver **RALDA LEPE, Óscar A.**- *“Gobierno municipal y participación ciudadana”*. Capítulo III. Universidad Rafael Landívar. Quetzaltenango, 2014.

⁵⁶⁹ En España, algunos Reglamentos municipales adoptaron para estas asambleas consultivas el nombre de “Concejo Abierto”, cuando no tienen el carácter decisorio de éste; reconocido en el Artículo 142 de la Constitución Española. La denominación no es lo más importante, pero la adecuada es “Audiencia Pública” o “Concejo Consultivo”.

Los **Consejos Municipales** están integrados por Concejales; representantes de los Consejos comunitarios de Desarrollo; representantes de las entidades públicas presentes en el municipio y representantes de entidades civiles, presididos o coordinados por el Alcalde.

Las funciones del Consejo Municipal son muy amplias y están detalladas en el Artículo 12 de la mencionada Ley Dto. N° 11/2002.

Se trata de un órgano consultivo municipal, cuya composición es muy similar a la de los **Consejos Sociales de Ciudad** del Artículo 131 de la LBRL española. Pero sus funciones son más abiertas y difusas. Están conectados con la participación de las múltiples comunidades que integran en Guatemala el tejido social municipal. La Ley de Consejos Urbanos y Rurales no distingue adecuadamente entre ellos ni en su composición ni en sus funciones. Pero, evidentemente, no es lo mismo el Consejo a nivel de ciudad que en el ámbito rural, con municipios que encuadran múltiples comunidades y colectividades. Una buena opción sería distinguirlos y, en ese caso, los urbanos o de ciudad podrían tener un modelo en el Consejo Social de la Ciudad del Título X de la LBRL española.

✓ **La Comisión Ciudadana Municipal de Auditoría Social.**

El Artículo 17 del Código Municipal recoge el derecho de los vecinos a integrar esta Comisión, de gran importancia para el control ciudadano de las políticas. Sin embargo, el Código no establece disposiciones relativas a su composición ni a su funcionamiento. Está en un limbo normativo, diferido en gran parte a los Reglamentos y Ordenanzas de las propias municipalidades. Son muchos los municipios que no la constituyen.⁵⁷⁰ Para hacerla más operativa y funcional, la doctrina propone configurarla como Comisión del Consejo Municipal de Desarrollo.⁵⁷¹ Puede ser una sugerencia interesante, pero el problema está en el propio funcionamiento de los Consejos, que en gran número de municipalidades deja bastante que desear.

➤ **En el ámbito de la participación** funcional, la principal figura es la **Consulta Vecinal**, o Consulta popular. Como veíamos, los vecinos tienen derecho a participar en ella cuando se convoque, pero también a solicitarla conforme al procedimiento legalmente establecido.

Las Consultas se pueden convocar de oficio *“cuando un asunto aconseje, por su trascendencia, consultar la opinión de los vecinos”*. Se requiere el voto favorable de

⁵⁷⁰ Según datos de ASIES, referidos al año 2005, sólo un 25% de las municipalidades guatemaltecas tenían constituida y en funcionamiento la Comisión.

⁵⁷¹ **LINARES LÓPEZ, Luis F.**- “Reformas al Código Municipal”. Obra cit., pág. 33.

las dos terceras partes de los integrantes del Concejo Municipal (Artículo 63 del CMG). **También a solicitud de los vecinos.** Para ello, se exige la firma de, al menos, el 10% de los empadronados en el municipio (Artículo 64 del CMG).

La Consulta a los Vecinos, introducida como novedad por el actual Código Municipal en el 2002, tiene una regulación imprecisa e inadecuada. Está resultando polémica y, en cierto modo, conflictiva.

- **Una primera cuestión controvertida es el carácter vinculante de la Consulta y, particularmente, el nivel mínimo exigido a la participación, para que lo sea.** El Artículo 64 del CMG dice que: “los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el veinte por ciento (20%) de los vecinos empadronados, y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado”. Y el Artículo 66, por el contrario, dice: *“Los resultados serán vinculantes si participa en la consulta al menos el cincuenta por ciento (50%) de los vecinos empadronados y la mayoría vota favorablemente el asunto consultado”*. Evidentemente no es lo mismo. Pero, además, tal como está planteado, el resultado parece ser vinculante si la propuesta se vota favorablemente por la mayoría, pero no si el resultado es mayoritariamente de rechazo. Si una mayoría de votantes, cumplido el quórum exigido (?) rechaza la propuesta, el gobierno de la municipalidad no se vería obligado a rechazarla. Un contrasentido.

La Corte Constitucional ha exhortado en varias Sentencias al Congreso de la República para que proceda a realizar una reforma legal que armonice el contenido de los Artículos 64 y 66 del Código Municipal, precisando cuándo una consulta popular tiene efectos vinculantes.⁵⁷²

La regulación es muy deficiente y las contradicciones son de fondo, pues el Artículo 63 habla de consultar “la opinión de los vecinos”, y el 61 habla de no “menoscabar las facultades de decisión que corresponden al Concejo Municipal”. Opinar no es decidir. Los resultados de las consultas pueden tener un fuerte impacto en el proceso decisonal, pero, si son vinculantes, no estamos ante una participación, sino ante una figura de “democracia directa”, que convierte a los ciudadanos en decisores y deja de lado la representación. Esto es algo muy serio. Debe estar rodeado de las máximas garantías. Por ello, se pide que, si las Consultas son vinculantes, la organización y supervisión deberá estar a cargo del Tribunal Supremo Electoral, y regulada por la Ley Electoral, como ejercicio del derecho de sufragio.⁵⁷³

⁵⁷² Por todas, la primera: **S.C.C. de 8 de mayo de 2005 (Exp. 1.179-2005)**.

⁵⁷³ Ver **MEDRANO, Gabriel**. - *“Las Consultas Populares: su alcance para la democracia en Guatemala”*. Revista ASIES nº 3. Guatemala, 2005.

- **Otra cuestión muy controvertida es la referida a las materias objeto de consulta.** El Código Municipal no precisa con claridad que la Consulta deba hacerse sobre asuntos que sean competencia de la municipalidad. Emplea términos ambiguos y genéricos, como “asuntos que afecten a todos los vecinos”, “trascendencia del asunto”. Algunos municipios han convocado Consulta Vecinal acerca de asuntos como instalaciones de explotación minera o centrales hidroeléctricas (caso del municipio Río Hondo, departamento de Zacapa) La Corte Constitucional ha resuelto en el sentido de que no pueden considerarse en ningún caso vinculantes las Consultas que se realicen sobre asuntos que no sean de competencia municipal.⁵⁷⁴

Está claro que la regulación de las Consultas precisa de un cambio. El modelo español, establecido en los Artículos 70 bis.3 y 71 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local puede resultar de interés. El segundo se refiere a la Consulta Popular “**sobre materias de competencia propia municipal**”, rodeada de las máximas garantías. El primero hace referencia al caso de las tecnologías de la información y las comunicaciones para facilitar la participación de los vecinos, con figuras como Encuestas y Consultas vecinales. Estas nuevas formas de participación tienen la ventaja de su mayor flexibilidad y facilitan la participación del ciudadano individualmente considerado. El Código Municipal de Guatemala no contiene precepto alguno en este sentido y estaría bien introducirlo de forma adaptada a la realidad de la nación.

1.5. Alcaldías indígenas y auxiliares o comunitarias.

El Capítulo IV del CMG establece y regula sucintamente estas instituciones jurídico-sociales, de gran importancia en el régimen municipal de la nación centroamericana. En contra de lo que pueda parecer a primera vista, son diferentes. Las Alcaldías comunitarias o auxiliares están a mitad de camino entre los órganos de gobierno local y las instituciones de participación orgánica. Son órganos auxiliares de colaboración y participación en el gobierno de las municipalidades a partir de su asentamiento natural en la comunidad correspondiente. Tienen una similitud con las Alcaldías pedáneas o de barrio en el régimen local español. Por el contrario, las Alcaldías indígenas son una institución peculiar de carácter tradicional a la que la municipalidad debe “*reconocer, respetar y promover cuando existan*” (Art. 55 de CMG).

⁵⁷⁴ La Sentencia de la Corte de Constitucionalidad de 9 de abril de 2006 (Expediente nº 2376-2007) consideró inconstitucionales las Actas del Consejo Municipal de Río Hondo mediante las que se convocó a Consulta a los vecinos acerca de la instalación o ampliación de hidroeléctricas en el término municipal. Consideró la Corte que el Consejo Municipal de Río Hondo “*extendió sus atribuciones a funciones que, de conformidad con la Carta Magna y las Leyes, no le corresponden. Dio carácter ‘vinculante’ al resultado de una consulta sobre el tema de energía eléctrica y las hidroeléctricas, el cual no es de su competencia y sobre el cual no puede regular aspecto alguno*”.

Tienen funciones más judiciales que administrativas y se rigen por tradiciones y costumbres propias de las culturas indígenas, que nos son propiamente municipales. Estas funciones no están reguladas en el Código Municipal.

► **Las Alcaldías Auxiliares o Comunitarias:**

“El Concejo Municipal, de acuerdo a los usos y tradiciones de las Comunidades, reconocerá a las Alcaldías Comunitarias o auxiliares, como entidades representativas de las comunidades, en especial para la toma de decisiones y como vínculo de relación con el gobierno municipal.

El nombramiento de Alcaldes comunitarios o auxiliares lo emitirá el Alcalde municipal, con base a la designación o elección que hagan las comunidades, de acuerdo a los principios, valores, procedimientos y tradiciones de las mismas” (Artículo 56 del CMG).

Son, pues **“entidades representativas”** de las comunidades, **pero no necesariamente elegidas democráticamente**, sino que pueden ser “designadas” por aquéllas, según su tradición o sus “procedimientos”. El Alcalde nombra, pero en una especie de acto debido, pues parece que tiene que respetar la propuesta que le haga la comunidad. **Está claro que son un “vínculo de relación” entre la Comunidad y el gobierno municipal.** Pero ya no está tan claro lo de “especialmente para la toma de decisiones”.

Analizando la prolija relación de “atribuciones” que tiene el Alcalde comunitario, en su respectiva circunscripción, vemos que no son tan decisorias. Establecidas de forma asistemática en el Artículo 58 del CMG, podemos clasificarlas de la siguiente forma:

✓ **Funciones de gestión de asuntos comunitarios**

- Elaborar, gestionar y supervisar, con el apoyo y la coordinación del Concejo Municipal, programas y proyectos que contribuyan al desarrollo integral de la Comunidad.

- Promover y gestionar, en el ámbito comunitario y municipal, las acciones que garanticen el uso racional y sostenible de la infraestructura pública.

✓ **Funciones de iniciativa, propuesta y colaboración.**

- Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la Comunidad en la identificación y solución de los problemas locales.

- Colaborar en la identificación de las necesidades locales y en la formulación de propuestas de solución a las mismas.

- Proponer lineamientos e instrumentos de coordinación en la Comunidad para la ejecución de programas o proyectos por parte de personas, instituciones y entidades intermedias en el desarrollo de las comunidades.

✓ **Funciones de auxilio, cooperación e información.**

- Cooperar en censos nacionales y municipales, así como en el levantamiento y actualización del catastro municipal.

- Ser vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes.

- Rendir los informes que le sean requeridos por el Concejo Municipal o por el Alcalde.

- Mediar en los conflictos que los vecinos de la Comunidad le presenten, coordinando esfuerzos con el Juzgado de Asuntos Municipales cuando el caso lo requiera.

- Velar por el cumplimiento de las Ordenanzas, reglamentos y disposiciones de carácter general emitidas por el Concejo Municipal o el Alcalde, a quién dará cuenta de las infracciones y faltas que se cometan.

- Velar por la conservación, protección y desarrollo de los recursos naturales en su circunscripción territorial.

✓ **Funciones a desarrollar por delegación del Gobierno Municipal.**

- Ejercer y representar, por delegación del Alcalde, a la autoridad municipal.

- Las que le delegue el Concejo Municipal o el Alcalde municipal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Las Alcaldías comunitarias o auxiliares han de ser “reconocidas” por el Concejo Municipal, de acuerdo a los “usos, normas y tradiciones de las Comunidades”, respecto a las cuales las Ordenanzas municipales son supletorias (Artículo 57 del CMG).

En las ciudades existen Alcaldías auxiliares, que se corresponden con los Distritos municipales⁵⁷⁵, y en las zonas rurales Alcaldías comunitarias. Estas últimas son

⁵⁷⁵ En Guatemala Ciudad existen 14 Distritos, cada uno de los cuales tiene un Alcalde auxiliar, que ejerce sus funciones de conformidad con los procedimientos de la Municipalidad de Guatemala. La tendencia es la de crear verdaderas Alcaldías descentralizadas, con fuerte participación vecinal, pero también gestión

las que se rigen por usos y tradiciones de las Comunidades. Esta prelación de la costumbre en el sistema de fuentes del derecho existe en España, en relación con el funcionamiento del Concejo Abierto: *“ajusten su funcionamiento a los usos, costumbres y tradiciones locales y, en su defecto, a lo establecido en esta ley y las leyes de las Comunidades Autónomas sobre régimen local”* (Artículo 29 LBRL). Las Alcaldías comunitarias tienen notable arraigo en las municipalidades guatemaltecas y afectan a poblaciones de tipo medio, que son las más numerosas. Sin pérdida de los valores de proximidad e identidad comunitaria, deberían ser objeto de un proceso de racionalización e institucionalización. Es importante que las “normas” tradicionales se recojan en Ordenanzas y se establezcan procesos democráticos para la articulación de la representación y la toma de decisiones.

► Las Alcaldías indígenas:

Las “Alcaldías indígenas” son instituciones tradicionales encargadas de resolver conflictos, aplicar justicia de proximidad y velar por la seguridad y la propiedad colectiva de las comunidades, aplicando el “derecho” consuetudinario de los pueblos indígenas. No son propiamente órganos auxiliares municipales, aunque con frecuencia se entrelazan con ellos. Sus funciones son diferentes y su independencia funcional está muy clara, ya que aplican “normas” distintas. Entre el sistema judicial, la Alcaldía municipal y estas instituciones indígenas existen relaciones de complementariedad que revisten aspectos de cooperación, y a veces de conflicto.

Las Alcaldías indígenas y su aplicación del derecho hunden sus raíces en la época prehispánica, concretamente en las formas de organización, autoridad y justicia de los pueblos mesoamericanos.⁵⁷⁶ Los colonizadores del siglo XVI permitieron que algunos aspectos de esta organización social continuaran y otorgaron carta de naturaleza al derecho indígena, siempre que no fuera contra la legalidad de la Corona o contra la moral cristiana. La “justicia indígena” siguió aplicándose, ante la incapacidad del sistema judicial de llegar a todos los territorios. Encontró acomodo institucional en el sistema dual, con los Cabildos indígenas. Al instaurarse el Estado de Guatemala, la Constitución de 1925 estableció la Municipalidad como forma de gobierno única, integrando a los Cabildos indígenas en la Municipalidad constitucional, de composición mixta: indígena y ladina. Esto no supuso la desaparición inmediata y general de la

cercana a la ciudadanía. El modelo pueden ser los Distritos de grandes ciudades españolas (Artículo 128 LBRL).

⁵⁷⁶ Ver **BARRIOS ESCOLAR, Lina Eugenia.** - *“La Alcaldía indígena en Guatemala...”*. Obra cit.

aplicación del “derecho indígena”. Algunas instituciones indígenas pervivieron hasta finales del siglo XIX, y el arraigo se mantuvo siempre en las comunidades.⁵⁷⁷

Tras la firma de los Acuerdos de Paz, surge un movimiento favorable al reconocimiento de las instituciones indígenas, que coincide con el impulso del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales, ratificado por Guatemala en 1996, así como el apoyo que aportó la Declaraciones de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (Artículos 3, 4 y 5). La tríada de leyes surgidas en el 2002, fundamentalmente el Código Municipal, reconocen las Alcaldías indígenas y sus funciones, conforme al derecho tradiciones de los pueblos.

Como instituciones tradicionales y consuetudinarias, responden a una gran heterogeneidad. Existen Alcaldías indígenas más “modernizadas”, como la de Totonicapán, otras más tradicionales o menos evolucionadas, que todavía mantienen un sesgo mixto indígena-civil, al pertenecer la autoridad a las cofradías. Se trata de una institución difícilmente clasificable, que complejiza mucho el régimen municipal guatemalteco.

Las Alcaldías indígenas no están exentas de polémica. **En su defensa se argumentan razones de eficacia en la solución de problemas**, que vienen a unirse a las tradicionales. Se destacan los avances en “el diálogo con las maras organizadas e integradas por personas indígenas del municipio”. “Resuelven un 95% de los casos que llegan a la Alcaldía indígena. Disminuye el número de robos, asaltos y linchamientos. Los casos de homicidio, asesinato y violaciones son trasladados a los juzgados competentes”. “Es un modelo sencillo de justicia, efectivo, porque es rápido, económico y, **sobre todo, legítimo**”⁵⁷⁸ Pero, indudablemente, **existen necesidades de unificación del desarrollo moderno y seguridad jurídica que demandan cambios. El gran reto está en introducirlos sin perder esa fuerza de legitimidad.** La posición de la Alcaldía indígena, que está a medio camino entre institución de estado y

⁵⁷⁷ Las Leyes municipales de 1825, 1836y 1879, de tradición liberal, promovieron la progresiva desaparición de los gobiernos locales indígenas. **No todos los municipios evolucionaron de la misma manera.** La unificación de gobierno municipal no se impuso fácilmente. En la práctica, se produjo un sistema dual, ya que las Alcaldías indígenas seguían funcionando. El Estado terminó por tolerarlas e intentar integrarlas de alguna forma en el sistema. En los municipios de Chichicastenango y Solalá, estas alcaldías indígenas no llegan a desaparecer nunca. Hubo un gobierno kiché paralelo a la municipalidad oficial. En Totonicapán existen evidencias de una alcaldía kiché, junto a la oficial hasta 1892. En Quetzaltenango, la municipalidad oficial propuso en 1879 acabar con el sistema dual. El proceso no fue fácil, y sólo a mediados de 1890 las autoridades indígenas kiché se integrarían en la municipalidad, haciéndose cargo de algunas Comisiones. En 1894 se abolió la alcaldía indígena.

⁵⁷⁸ **RALIOS MELECIO, Rubilia Alicia.** - “La aplicación del derecho indígena, función principal de la Alcaldía Indígena en el Municipio de Zacualpa, Departamento de Quiché”. Universidad San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2017, pág. 93.

organización básica comunitaria, produce tensiones, pero ofrece una instancia mediadora de mucha utilidad. Su poder está en la capacidad de convocatoria y de convencimiento.⁵⁷⁹ Son necesarios cambios, como introducir a la mujer y a los jóvenes; cambiar la rotación anual; asegurar y documentar mejor los procesos; etc., pero todo ello sin perder la esencia comunitaria que otorga la legitimidad.

⁵⁷⁹ Ver **EKERN, Stener.** - *"Para entender Totonicapán: poder local y Alcaldía Indígena"*. Revista Diálogo. Guatemala nº 8. 2001.

2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.

La Constitución de Guatemala no contiene una referencia expresa a la garantía institucional de la autonomía municipal. Simplemente, define a los municipios como “*instituciones autónomas*”, establece su carácter democrático, al determinar su gobierno mediante órganos elegidos por sufragio universal y secreto; hace referencia genérica a sus funciones y destaca la principal de las potestades: la normativa. Pero, sobre todo, dispone que un 10% de los recursos del Presupuesto anual de la nación se transfiera a las municipalidades, lo que garantiza a éstas unos ingresos importantes, en términos relativos.

Al igual que ocurre en España, la determinación de las competencias se remite a normas con rango legal.

En conjunto, la configuración constitucional del municipio en Guatemala y la regulación del mismo en la norma suprema tiene tres aspectos muy positivos:

- a) La Constitución otorga notable importancia a la institución municipal.
- b) La única institución o entidad territorial que goza de autonomía en la Constitución es el municipio. La organización territorial del Estado se refiere únicamente al nivel nacional y al municipal. Esto es lo lógico en una nación unitaria de ese tamaño y características. Pero no dejan de existir en el contexto centroamericano elementos de duda. En Guatemala, la descentralización, que tiene consideración de política estratégica nacional, se centra en el nivel municipal y en sus comunidades.
- c) La Constitución protege los recursos municipales y garantiza una asignación “suficiente” para la financiación municipal, con el 10% del Presupuesto de ingresos de la nación. Es éste un aspecto muy importante, ya que dota a las municipalidades guatemaltecas de capacidad y autonomía real destacadas en relación con las naciones de su entorno geopolítico. El reparto “a dos” nos lleva a ver con buenas perspectivas de futuro el proceso de fortalecimiento municipal, guiado desde la política estratégica nacional de la descentralización.

2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.

Aun cuando la Constitución de la República de Guatemala no se refiere a la garantía de la autonomía municipal, contiene los elementos indispensables para que resulte de aplicación la construcción doctrinal y jurisprudencial de la “garantía institucional de la autonomía municipal”, en los términos en que fue creada por Karl Schmitt a partir del Artículo 127 de la Ley Fundamental de Weimar, y desarrollada por el Tribunal Constitucional en España. Porque la Constitución guatemalteca contiene los

parámetros suficientes para que la institución municipal resulte reconocible como dotada de autonomía y merecedora de una protección especial que impida que el legislador pueda alterar su contenido esencial.

En Guatemala, el control de constitucionalidad de las normas con rango de ley responde a un sistema mixto:

- Difuso: Inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos. - *“En casos concretos, en todo proceso de cualquier competencia o jurisdicción, en cualquier instancia y en casación, y hasta antes de dictarse sentencia, las partes podrán plantear como acción, excepción o incidente la inconstitucionalidad total o parcial de una ley. El Tribunal deberá pronunciarse al respecto”.* (Artículo 266 CRG).

- Concentrado: Inconstitucionalidad de las leyes con carácter general. - *“Las acciones en contra de las leyes, reglamentos o disposiciones de carácter general que contengan vicio parcial o total de inconstitucionalidad se plantearán directamente ante el tribunal o **Corte de Constitucionalidad**”* (Artículo 267 CRG).

Existe una regla de legitimación general para interponer un recurso de inconstitucionalidad ante la Corte de Constitucionalidad. Podrá hacerlo cualquier persona física o jurídica que tengan un interés legal. Los municipios, como institución dotada de personalidad jurídica, pueden interponer recurso directo contra normas con rango de ley que vulneren su autonomía. Al respecto, la propia reforma del Código Municipal del 2012 fue objeto de impugnación. **La Sentencia 4328-2011, de 7 de junio, de la Corte de Constitucionalidad** declaró la inconstitucionalidad de varios artículos introducidos o modificados por el Decreto 22-2012 del Congreso de la República. El recurso ejercitando la acción de inconstitucionalidad general contra los Artículos 5 e), 8, 9, 14, 29 y 30 de dicha ley, fue interpuesto por un solo municipio: Villa Nueva, del Departamento de Guatemala. La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala –ANAM- ha interpuesto diversos recursos de inconstitucionalidad total o parcial, como, por ejemplo, el del Exp. 1201-2006 contra la Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto 90-2005 del Congreso de la República (Sentencia de 27 de septiembre de 2007).

Por ello, no resulta necesario ni tiene sentido propugnar en Guatemala la introducción de un “procedimiento específico en defensa de la autonomía local” como el que existe en España. Sin embargo, sí puede tener una influencia benéfica la doctrina del Tribunal Constitucional español sobre la autonomía local y la garantía institucional para consolidar en la obra de la Corte Constitucional una jurisprudencia más sólida, general y fundamentada, que impulse la consolidación de la autonomía municipal.

Ello es aún más importante teniendo en cuenta que **en Guatemala, la percepción social del rol municipal es mejor que en las naciones de su entorno**.es discreta, pero mucho mejor que en la mayoría de las naciones iberoamericanas. No sólo por las competencias que desarrolla y los servicios que presta, sino por su vinculación a la vida de los ciudadanos.

2.3. **El nivel de autonomía real.**

La República de Guatemala es un Estado Unitario, en el que sólo se reconocen dos niveles de gobierno: el Gobierno central y los gobiernos municipales. Los municipios son la única entidad territorial a la que la Constitución reconoce autonomía. Su participación en el gasto público total nacional era en el 2010 del 13%, prácticamente la misma que en España, y más del doble de la media del resto de naciones centroamericanas, situada en torno al 5'5%.

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO NO FINANCIERO EN ESPAÑA Y GUATEMALA			
	GOBIERNOS LOCALES	GOBIERNOS INTERMEDIOS	GOBIERNO CENTRAL
ESPAÑA	13'5%	41'5%	45%
GUATEMALA	13%	-----	87%

Fuente: Informe CGLU 2010
Elaboración propia

Esa participación en el gasto público de la nación había ido en aumento durante las últimas décadas, ya que en 1980 era tan solo del 4'5%. El gran salto se dio a partir de 1996, año en que se firmaron los acuerdos de paz y se impulsaron las reformas legales para la descentralización, aprobadas en el 2002. Medido en términos porcentuales del PIB, el gasto local alcanza el 2'5%, cuando la media de su entorno geopolítico apenas alcanza el 1%. El crecimiento se ha ralentizado en los últimos años, pero pudiera estar próximo al 14% del gasto total nacional no financiero.

La Constitución de Guatemala reconoce la autonomía a los municipios y fija una **importante asignación de recursos:**

*“El organismo ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento del mismo para las Municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser distribuido en la forma que la ley determine y **destinado** por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de*

*infraestructura y **servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.** El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento”.* (Artículo 257 de la CRG).

Los recursos están condicionados de forma muy abierta y razonable. El marco competencial también es abierto, disponiendo los municipios de una gran margen para determinar sus políticas públicas.

El nivel de autonomía, sobre el papel, es muy bueno. En la realidad, es mejor que en las naciones de su entorno, pero, sin embargo, deja bastante que desear.

Las municipalidades de Guatemala realizan una escasa provisión real de servicios públicos a la ciudadanía. Un gran número de municipalidades atiende de manera deficiente los servicios públicos que son fundamentales para el bienestar de la población, como el ciclo del agua y la recolección y desaparición de residuos.⁵⁸⁰

Las causas son, sin duda, diversas y objeto de discusión. Algunos sectores doctrinales resaltan **deficiencias legales**: “la amplitud y ambigüedad de las normas relacionadas con las competencias municipales, abogando por establecer cláusulas que fuercen a las municipalidades a dar **prioridad** a la atención de los servicios públicos básicos”.⁵⁸¹ Las carencias del marco normativo son importantes como causa, pero quizás no la más importante, ya que existen otras relacionadas con la propia configuración político-social del país, así como estructurales, en función de la distribución territorial de la población.

En Guatemala, los municipios son relativamente grandes, pero la población está distribuida en gran número de comunidades, que tienen su propia organización. Es muy frecuente que estas comunidades se encarguen de servicios como el abastecimiento de agua o la recogida de residuos. Lo hacen sin medios adecuados y con nula preparación técnica. Los municipios no siempre se responsabilizan. Dejan a comunidades sin atención y se dedican a otras cosas. La distribución de la población en núcleos dispersos, numerosos y con frecuencia mal comunicados encarece muchísimo la prestación de servicios de calidad. Además, exige amplios y bien conformados equipos técnicos.

La propia configuración sociopolítica de la población y de las estructuras municipales en Guatemala, como veíamos, confiere gran importancia a los aspectos identitarios y representativos. Esto es bueno, pero, con frecuencia, tiene el aspecto

⁵⁸⁰ Si se excluye a Guatemala capital y a la ciudad colonial y turística de Antigua, la práctica totalidad de las municipalidades tienen servicios básicos deficientes.

⁵⁸¹ LINARES LÓPEZ, Luis F.- “Reformas al Código Municipal”. *Obra cit.*, pág. 42.

negativo de dejar en segundo plano la dimensión local de prestación de servicios básicos. El sistema organizativo local es muy complejo y, lógicamente, retiene recursos financieros y humanos.

En julio de 2008, se suscribió en Guatemala el denominado **“Pacto Nacional para el Desarrollo Local”**, acordado entre el Ejecutivo de la nación y la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM-, para dar un nuevo impulso a la descentralización y el fortalecimiento municipal.⁵⁸² El documento incluía importantes compromisos, como:

- Favorecer que se respeten en el Sistema de Consejos de Desarrollo las prioridades de las comunidades y municipios.
- Fortalecer el asociativismo municipal para el desarrollo.
- Solicitar al Congreso de la República la revisión del ordenamiento jurídico para cumplir con el Pacto.
- Apoyar la redefinición y el ordenamiento de las competencias municipales.
- Establecer un nuevo pacto fiscal.
- Apoyar la asistencia técnica, gestión y formación de recursos humanos.
- Fortalecer la instancia rectora del proceso de descentralización y del sistema de Consejos.

El Pacto hacía referencia a la necesidad y conveniencia de mejorar la transparencia y promover la probidad de los gobiernos locales. Para ello, se proponía formular y ejecutar en el corto plazo un Plan de Integridad.

El Pacto por el Desarrollo Local contenía un diagnóstico sólo acertado en parte, ya que no entraba en algunos grandes problemas del sistema municipal guatemalteco. Pero, en todo caso, contiene medidas acertadas. Algunas se han desarrollado, como es la reforma del Código Municipal, de forma limitada. Otras ni tan siquiera se han implementado.

⁵⁸² En marzo de 2009 se hizo público un estudio titulado: **“La descentralización y el desarrollo municipal en Guatemala. Propuestas para la implementación del pacto para el desarrollo local”**, elaborado por el Programa Municipios para el Desarrollo Local- PROMUDEL- a solicitud de ANAM. En él se plantean un conjunto de interesantes propuestas para “implementar” el Pacto por el Desarrollo Local. Se decía que, si no se actuaba correctamente y con responsabilidad, el Pacto podría ser papel mojado....

A mi modo de entender, y partiendo de la experiencia española, el fortalecimiento del municipalismo en Guatemala depende del desarrollo de cuatro grandes vectores de reforma:⁵⁸³

1.- La simplificación y racionalización del complejo sistema de gobierno local.

Manteniendo el respeto a las tradiciones, debe modificarse, para ser más eficaz, transparente y efectivo en la prestación de servicios básicos.

2.- Priorizar las políticas municipales hacia la prestación de servicios básicos ambientales a la ciudadanía. Para ello es fundamental introducir la institución española de **Servicios Mínimos de Obligada Prestación**.

3.- Fortalecer la capacidad recaudatoria de los municipios. Es preciso aumentar la responsabilidad fiscal, generar cultura tributaria, en paralelo a la mejora de los servicios, y reducir la dependencia de las transferencias nacionales. El modelo y experiencias españolas pueden ser muy útiles.

4.- Fortalecer la profesionalización de la gestión municipal. Esto es fundamental, uno de los aspectos más importantes. Como decíamos en el Capítulo I, el modelo de función pública local en España es un referente útil.

⁵⁸³ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“Descentralización y Autonomía Municipal en España: una visión desde la óptica de Guatemala”*, en Revista de Estudios Locales nº 157. 2013.

3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES

3.1. Materias sobre las que los municipios ejercen competencias.

En Guatemala existe una cláusula de intervención general municipal, que avala la actuación de los municipios “*en el ámbito de sus competencias*”, para realizar actividades y prestar servicios que satisfagan las necesidades de la población. Prácticamente calcada del Artículo 25.2 de la LBRL española:

“El municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades económicas, sociales, culturales, ambientales y prestar cuantos servicios contribuyan a mejorar la calidad de vida, a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la población del municipio”.

(Artículo 67 del C.M.G.)

Por otra parte, ha existido siempre una gran confusión en materia de competencias municipales. El Código Municipal habla sólo de competencias propias y delegadas, pero el Artículo 1 del Reglamento de la Ley General de Descentralización clasifica las competencias en exclusivas, atribuidas por descentralización y concurrentes. Muchas de las competencias que la ley atribuía a los municipios eran “compartidas” con organizaciones de gobierno nacional. Los municipios atendían por suplencia actividades del gobierno central, sin cobertura legal ni financiera. Una situación similar a la referida por la Exposición de Motivos de la Ley 27/2013 en España, pero mucho más exagerada. Hasta el punto de que “....por falta de precisión en las normas que asignen competencias y la deficiente fiscalización que ejerce la Contraloría General de Cuentas, existe una situación de absoluto desorden competencial y tanto las municipalidades como numerosas dependencias del Organismo Ejecutivo hacen cualquier cosa que se les acurre, sin preguntarse si están legalmente habilitadas para ello, lo que provoca duplicación de esfuerzos, despilfarro de recursos, clientelismo político y corrupción”.⁵⁸⁴ El catálogo de competencias del Artículo 68 del C.M.G. incluía muchas competencias compartidas, sin clarificación alguna, con excesiva ambigüedad y riesgo de duplicidades. Se abogaba desde diversos sectores doctrinales y políticos para establecer una reforma que evitara que las municipalidades y los organismos

⁵⁸⁴ LINARES LÓPEZ, Luis F.- “Reformas al Código Municipal”. Obra cit., pág. 40.

descentralizados del Gobierno central ejercieran competencias impropias y duplicadas, vulnerando los más elementales principios de descentralización competencial.⁵⁸⁵

En junio de 2010 se llevó a efecto, por el D. N° 22/2010, una reforma del Código Municipal y se modificaron, entre otros, los Artículos 68 u 70, estableciéndose en el primero una relación de materias de competencia municipal propia mucho más ajustada y razonable. Algunas competencias, que ciertamente no eran propias, salieron de la lista para situarse entre las de preferente delegación, del Artículo 76, que veremos a continuación. Esta reforma tiene muchas similitudes con la efectuada en España por la Ley 27/2013, con el ajuste de materias entre los Artículos 25.2 y 27. En términos generales, **el sistema competencial actual de Guatemala es muy similar al español.**

Entre las competencias propias destaca la **falta de competencias expresas** y claras **en materia urbanística**. También la carencia de competencias en salubridad pública, que en una confusión con las de salud, pasan a ser delegables, como veremos. Llama la atención una competencia –que no es tal-, ya que aparece matizada por la cláusula de “*cuando sus condiciones financieras y técnicas se lo permitan*”: la de “**generar energía eléctrica**” para cubrir necesidades municipales y privadas. Realmente, lo que ocurre es que se acude al municipio cuando el sector privado y los organismos prestadores nacionales no lo hacen.

MATERIAS DE COMPETENCIA MUNICIPAL EN GUATEMALA

(ART. 68 DEL CÓDIGO MUNICIPAL).

- ✓ Abastecimiento de agua potable debidamente clorada; alcantarillado.
- ✓ Alumbrado público.
- ✓ Pavimentación de las vías públicas urbanas y mantenimiento de las mismas.
- ✓ Limpieza y ornato; formular y coordinar políticas, planes y programas relativos a la recolección, tratamiento y depuración final de residuos.
- ✓ Promoción y gestión de parques, jardines y lugares de recreación.
- ✓ Mercados y rastros.
- ✓ Administración de cementerios y autorización-control de cementerios privados.
- ✓ Administración de la biblioteca pública del municipio.
- ✓ Gestión y administración de farmacias municipales populares.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ Ver **VERA, D. y LINARES, L.-** “Proceso de descentralización: marco competencial y papel de las instituciones”, en Revista ASIES nº 2. Guatemala, 2007.

⁵⁸⁶ Atribución competencial en una materia que no tiene actualmente equivalencia en España, pero sí la tuvo en épocas pasadas.

- ✓ Regulación del transporte de pasajeros y carga y sus terminales locales.
- ✓ La prestación del servicio de Policía Municipal.
- ✓ La autorización de megáfonos o equipos de sonido a exponer al público en el municipio.
- ✓ Desarrollo de viveros forestales municipales con el objeto de reforestar las cuencas de los ríos, lagos, reservas ecológicas..., para proteger la salud, la biodiversidad y los recursos naturales.⁵⁸⁷
- ✓ Cuando su condición financiera y técnica se lo permita, generar energía eléctrica necesaria para cubrir el consumo municipal privado.
- ✓ Delimitar el área o áreas que, dentro del perímetro de sus poblaciones, puedan ser autorizadas para el funcionamiento de los siguientes establecimientos: alimentos y bebidas, hospedaje, higiene o arreglo personal, recreación, cultura y otros abiertos al público.

Teniendo en cuenta las similitudes, no podemos dejar de sugerir que en Guatemala la cláusula del Artículo 67 citada se complete y mantenga con un contenido similar al del famoso Artículo 7.4 de la LBRL española, introducido por la reforma del 2013. Pero, en todo caso, el ejercicio de competencias voluntarias o “impropias” debería condicionarse no tanto a la sostenibilidad financiera como al cumplimiento de los servicios básicos y de las competencias propias en condiciones de calidad mínimas. Las municipalidades no podrían ejercer otras iniciativas sin acreditar que cumplen adecuadamente las competencias propias o, al menos, determinados servicios básicos, como veremos en el epígrafe correspondiente.

3.2. Las potestades.

En la legislación de las naciones iberoamericanas suele existir notable confusión sobre la configuración técnica de las competencias y, especialmente, sobre las potestades. Pero, al menos, suelen hacer referencia a ellas de forma más o menos sistemática. En Guatemala no. El Código Municipal carece de una enumeración de potestades atribuidas por la ley a los municipios. Tampoco es muy preciso a la hora de referirse a las competencias, ya que no suele distinguir el alcance de éstas. Por ejemplo, no dispone claramente si son meramente ejecutivas o incluyen la potestad de ordenación.

La propia Constitución, en su Artículo 253, hace referencia –como veíamos- a la potestad normativa e, indirectamente, a la de planificación. El Código Municipal no las

⁵⁸⁷ Importante materia competencial, que podemos conceptuar como de **protección del medio natural**, algo que precisamente se excluye en España a partir de la reforma del 2013: “medio ambiente **urbano**”.

desarrolla adecuadamente. La potestad tributaria existe, pero débilmente configurada. Mejor fortuna tiene la potestad sancionadora, que se desarrolla ampliamente. No consta y no es importante la potestad de ejecutividad de sus propios actos.

El concepto de competencia nos lo ofrece el Reglamento de la Ley General de Descentralización, aprobado por AG nº 312/2003, en su Artículo 1º:

“se entenderá por competencia el conjunto de materias, facultades, funciones y atribuciones asignadas por ley a los demás órganos de la administración pública”.

Como vemos, existe una falta de claridad entre los conceptos de facultades, funciones y atribuciones. Las potestades, elemento clave del concepto de competencia, ni siquiera se mencionan.

Recomendamos estudiar la posibilidad de introducir una relación de potestades sistemática, tomando como referencia el Artículo 4.1 de la LBRL española.

3.3. La delegación de competencias.

Como decíamos, en la reforma del Código Municipal del 2010 se realizó una clasificación del sistema competencial y se dio una nueva redacción al Artículo 70:

Competencias delegadas al Municipio:

*“El municipio ejercerá competencias por delegación en los términos establecidos por la ley y los Convenios correspondientes, con atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión del gobierno municipal, de conformidad con las prioridades de descentralización, desconcentración y el acercamiento de los servicios públicos a los ciudadanos. **Tales competencias podrán ser, entre otras:***

a) Construcción y mantenimiento de caminos de acceso dentro de la circunscripción municipal.

b) Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efectos de garantizar la salud de los habitantes del municipio.

c) Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.

d) Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.

e) Construcción y mantenimiento de edificios escolares; y

f) Ejecutar programas y proyectos de salud preventiva”.

Se trata de una lista abierta, de carácter indicativo. Pero, de alguna manera, se está señalando una “preferencia” del legislador. La misma técnica que se utilizó en España en la reforma de 2013, en el Artículo 27 de la LBRL. Tiene sentido porque el origen de las materias era en buena medida el mismo. Se trata de competencias que figuraban como propias, pero en realidad eran compartidas, con una participación municipal muy baja.

Por lo demás, es una lista escueta y heterogénea. Algunas materias están bien situadas entre las delegables, porque no son competencias típicamente locales, y únicamente podrán desempeñarse adecuadamente por municipios con notable capacidad. Otras, por el contrario, deberían estar entre las competencias propias municipales. Veamos:

✓ **La construcción y mantenimiento de caminos de acceso “dentro de la circunscripción municipal”** es una competencia típicamente municipal. **Debería ser una competencia propia**, ya que está delimitada a la circunscripción municipal. En España, “el acceso a los núcleos de población” es un servicio mínimo de obligado cumplimiento. Es bien cierto que, en Guatemala, cada municipio integra numerosas comunidades, aldeas y lugares. Las redes de acceso son muchas y problemáticas. Pero su mantenimiento debe realizarlo el municipio, dotado de medios, y debe hacerlo como competencia propia.

✓ **Velar por el cumplimiento y observancia de las normas de control sanitario de producción, comercialización y consumo de alimentos y bebidas, a efectos de garantizar la salud de los habitantes del municipio.** Es una competencia que en Guatemala desempeña en parte el Ministerio de Salud Pública, de conformidad con el Código de Salud. No está mal delegarla a los municipios que tengan suficiente capacidad.

✓ **Gestión de la educación pre-primaria y primaria, así como de los programas de alfabetización y educación bilingüe.** Se mezclan dos materias distintas. Por un lado, la gestión de la educación primaria, es lógico que se desarrolle por el Ministerio de Educación, pudiendo ser delegada a los municipios que dispongan de una capacidad administrativa, que no serían muchos. Pero, sin embargo, las campañas de alfabetización y educación de adultos, no regladas, quizá deban ser competencia municipal propia. Indudablemente, como ocurre en España, la vigilancia del cumplimiento de la educación obligatoria, que no figura.

✓ **Promoción y gestión ambiental de los recursos naturales del municipio.**

Antes de la reforma, estaba considerada competencia municipal, pero de forma confusa, pues también correspondía al Ministerio de Energía y Minas, en cuanto a los recursos del subsuelo, y al Instituto Nacional de Bosques, etc. Existía una gran confusión respecto al rol municipal⁵⁸⁸, con las correspondientes ineficiencias y duplicidades. Actualmente es competencia propia únicamente el desarrollo de “viveros forestales”.

✓ **Construcción y mantenimiento de edificios escolares.** Respecto al mantenimiento de edificios escolares, tenemos en España una larga y lamentable experiencia. Es más una carga que una competencia. Está bien situada como preferentemente delegable, sólo a los municipios con suficiente capacidad.

✓ **Ejecución de programas y proyectos de salud preventiva.** En el caso de Guatemala, creemos que está bien situada. Lo lamentable es que no figure como competencia propia la “salubridad pública”.

Pasamos a analizar el régimen jurídico y financiero de la delegación.

El Código Municipal se limita a establecer el requisito de aceptación por el municipio interesado y hace una genérica mención a la “*dotación o incremento de recursos necesarios para desempeñar la delegación*” (Artículo 71).

El régimen jurídico y financiero lo encontramos en el Reglamento de la Ley General de Descentralización, aprobado por Acuerdo Gubernativo nº 312/2002. Este Reglamento desarrolla el breve contenido de la Ley, estableciendo.

➤ **Sujetos de descentralización:**

Los destinatarios serán:

- a) **Las municipalidades individualmente consideradas.**
- b) **Las mancomunidades de municipios.**
- c) Las demás instituciones del Estado; y
- d) Las Comunidades legalmente organizadas **con participación de las municipalidades.**

Los únicos sujetos de descentralización territorial son los municipios o sus asociaciones, lo cual es un factor positivo para el fortalecimiento municipal.⁵⁸⁹

➤ **El procedimiento:**

⁵⁸⁸ LINARES LÓPEZ, Luis F.- Reforma al Código Municipal. Obra cit., pág. 41.

⁵⁸⁹ Ver ÁVILA RAMÍREZ, Ramón Estuardo. - “*La descentralización como mecanismo de desarrollo del municipio*”. Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos. Guatemala C.A., 2008.

Se admite la iniciación tanto por el órgano nacional delegante como por la municipalidad que reivindique o demande la delegación. En este caso, con la solicitud debe presentar un **Estudio técnico-financiero**, que debe incluir, como mínimo:

- a) **La identificación precisa** de las competencias o funciones a descentralizar.
- b) Cobertura.
- c) **Presupuesto** anual, o su equivalente por fracción de año.
- d) Descripción de las **capacidades de gestión** del órgano receptor.
- e) **Recursos de contrapartida que aportará el municipio....** y su fuente.
- f) **Un diagnóstico concreto** para medir y verificar los criterios **de evaluación**, conforme a los principios del propio Reglamento.
- g) Una propuesta de estrategia para armonizar el ejercicio de la competencia que se solicita con la política y planes de desarrollo integral del municipio.

La decisión se llevará a efecto mediante acuerdo gubernativo aprobatorio del Convenio y aceptación del destinatario.

➤ **La clave reside en el obligado Convenio. En él se contienen las referencias básicas al régimen jurídico:**

- a) **Alcance y cronograma** de la gradualidad de la descentralización de competencias.
- b) **Normas que definen la supervisión técnica**, asesoría, **participación de la comunidad**, así como la **evaluación y seguimiento de la competencia**.
- c) Los aspectos referidos al **entrenamiento del personal**.
- d) **Los bienes adscritos**, señalando la forma de la transferencia y su inventario.
- e) Recursos financieros proveídos por el Organismo Ejecutivo....
- f) Los aspectos relativos a la **coordinación y cooperación** en la prestación de la competencia....
- g) **Aspectos relativos al proceso**, pudiendo establecerse figuras como la cogestión de servicios entre niveles, mancomunidades, relaciones municipio-comunidades....
- h) El establecimiento de **Comisiones de seguimiento** de las competencias descentralizadas, constituidas entre las partes para la supervisión del cronograma acordado y para resolver dudas o controversias....

➤ **El régimen financiero:**

El **Reglamento** establece un principio de **coparticipación financiera** entre delegante y receptor:

“El ejercicio de todas las competencias descentralizadas será financiado articulando adecuadamente los recursos disponibles por el ente destinatario con los recursos que el Estado deberá transferir al descentralizar competencias, así como con otros recursos provenientes de otras fuentes” (Artículo 14 R.D.).

El monto de los recursos que la Nación transfiera a través del Ministerio de Finanzas Públicas, de acuerdo con el Convenio suscrito, se deberá calcular con arreglo a reglas precisas:

“a) Gastos de funcionamiento:

- 1. La suma de los gastos de personal y de funcionamiento directamente vinculados con el ejercicio de la competencia de que se trate.*
- 2. Los gastos de personal y de funcionamiento necesarios para realizar las funciones de apoyo, dirección y coordinación;*
- 3. Todo aquel gasto que implique la conservación, mejora y sustitución de los activos transferidos.*

b) El gasto de inversión destinado a la ampliación de la cobertura, modernización o sustitución de un sistema de servicio por otro”. (Artículo 17 R.D.).

➤La participación ciudadana en la descentralización.

El Reglamento concede gran importancia a la transparencia y a la participación ciudadana en el seguimiento y control de las competencias descentralizadas en favor de los municipios:

“Las organizaciones ciudadanas podrán ejercer auditoría social de revisión de las actuaciones de los entes a cargo de competencias descentralizadas”.

“Los programas de trabajo y los presupuestos de las competencias descentralizadas deben expresar los objetivos y resultados concretos que se pretenden con la misma, así como los indicadores que permitan verificar su logro, en función de la transparencia y a manera de facilitar la auditoría social”. (Artículos 20 y 21 del R.D.).

Son planteamientos muy genéricos pero positivos, en la medida en que impulsan los procesos de transparencia y control ciudadano.

La valoración general del régimen de delegación de competencias en Guatemala es positiva. Si comparamos con las disposiciones del régimen local español, tras la reforma del 2013, reconocemos que técnicamente es menos preciso y depurado. Algunos aspectos –como los motivos para la revocación o para la renuncia– deberían estudiarse. Es importante introducir la posible renuncia de municipalidades por incumplimiento de las obligaciones financieras del Estado. En estos aspectos, el régimen jurídico del Artículo 27 de la LBRL puede ser útil como modelo. Por el contrario, la garantía de financiación del 100% por parte del delegante, que teóricamente rige en España, no recomendamos exportarla. Porque en el contexto de Guatemala sería inviable. Pero, sobre todo, porque esto supondría “morir de éxito”. Esta tan bien y tan favorable a los receptores que las Comunidades Autónomas no delegan. Desde que existe este régimen financiero no se efectúan delegaciones. El planteamiento de Guatemala es más realista. Suficiente es que se cumpla estrictamente por las autoridades nacionales.... Ya sería todo un éxito.

3.4. Los servicios públicos municipales.

✓El Código Municipal de Guatemala contiene en su Artículo 17 una relación de derechos y deberes de los vecinos a la que ya aludimos en el Capítulo 1. **Está, sin duda, inspirada en el contenido del Artículo 18 de la LBRL española.**

ESPAÑA	GUTEMALA
<p>Los vecinos tienen derecho a:</p> <p><i>“Exigir la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público, en el supuesto de constituir una competencia municipal propia de carácter obligatorio”.</i></p> <p>(Art. 18.1.g) de la LBRL).</p>	<p>Los vecinos tienen derecho a:</p> <p><i>“Solicitar la prestación y, en su caso, el establecimiento del correspondiente servicio público municipal”.</i></p> <p>(Art. 17.1 del C.M.)</p>

Como vemos, existe un intento de aproximación. Pero no es lo mismo, ni mucho menos, **porque en el C.M. de Guatemala no existe una referencia expresa a los Servicios Mínimos de Obligada Prestación.** Por ello, no se puede “exigir”, sino pedir el establecimiento. Se trata de un derecho genuino de petición. El Artículo 68, acerca de las “competencias propias del municipio”, dice que éstas *“deberán cumplirse por el municipio, por dos o más municipios bajo convenio o por mancomunidad de municipios”.* Esta fórmula, que recuerda mucho la anterior redacción del Artículo 26.2 de la LBRL española, ¿significa que les corresponden porque son obligatorias? No. No es lo mismo “competencia propia” que “servicio obligatorio”. Estos últimos constituyen un mínimo de competencias garantizadas. Pero, sobre todo, son una garantía para los vecinos de

recibir unas prestaciones básicas mínimas, con independencia del tamaño y capacidad del municipio en el que residan. Por ello tienen el derecho subjetivo para “exigir su implantación”.

Siempre decimos que la institución española de los Servicios Mínimos de Obligada Prestación es un instrumento muy interesante para el municipalismo de las naciones iberoamericanas. Pero, si en una nación concreta considero que es más útil, necesaria y urgente su implantación en la normativa de régimen local, es en Guatemala. Por varias razones: en Guatemala, los municipios disponen ya de un aceptable nivel de autonomía y de recursos relativamente importantes. En Guatemala, sin embargo, la priorización de las políticas municipales no es clara, ya que muchos recursos se invierten en otras actividades. Muchos servicios básicos, como el ciclo del agua o la recogida y tratamiento de residuos no tienen un nivel de calidad mínimamente aceptable. Los municipios comprenden numerosas aldeas y comunidades dispersas, lo que dificulta la prestación de esos servicios básicos, indispensables para la calidad de vida y para preservar el medio ambiente en esta nación, en la que existe una cultura de respeto a la diversidad y a la naturaleza.

Es muy necesario dar un paso adelante en la priorización y gestión de servicios de calidad. Para lograrlo, recomiendo introducir en el Código Municipal los Servicios Mínimos de Obligada Prestación, con un régimen jurídico próximo al español, pero que no es necesario ni conveniente que sea exactamente el mismo.

- Debería responder al criterio de estructura por tramos de municipios, pero no sólo por el criterio de población.

- Debería aludirse a una parte de las competencias propias del Artículo 68 del Código Municipal. Pero fundamentalmente a los servicios de ciclo integral del agua y de residuos sólidos urbanos.

- Al menos esos dos servicios básicos ambientales deberían tener especificaciones técnicas y de calidad mínima, para ser perceptibles como tales.

- El “poder pedir” debería transformarse gradualmente en exigencia y configurarse como obligación jurídica, teniendo los vecinos acción para exigir jurídicamente el cumplimiento. Pero eso, con tiempo y en un proceso de consolidación.

✓ Respecto a los Servicios Públicos Municipales en general el Código sí contiene una **conceptualización y referencias concretas a las formas o modos de gestión.**

“El municipio deberá regular y prestar los servicios públicos municipales de su circunscripción territorial y, por lo tanto, tiene

competencias para establecerlos, mantenerlos; ampliarlos y mejorarlos, en los términos indicados en los artículos anteriores, garantizando un funcionamiento eficaz, seguro y continuo y, en su caso, la fijación y cobro de tasas y contribuciones equitativas y justas. Las tasas y contribuciones deberán ser fijadas atendiendo los costes de operación, mantenimiento y mejoramiento de calidad y cobertura de servicios” (Artículo 72 del CMG).

“Los servicios públicos municipales serán prestados y administrados por:

a) la Municipalidad y sus dependencias administrativas, unidades de servicio y empresas públicas;

b) la mancomunidad de municipios, según regulen acordados conjuntamente.

c) concesiones otorgadas de conformidad con las normas contenidas en el Código, la Ley de Contrataciones del Estado y Reglamentos Municipales” (Artículo 73 del CMG).

La definición es correcta y con referencias muy positivas a la calidad. En cuanto a **las formas de gestión**, destaca la insistencia acerca de las **formas de prestación conjunta**. Por lo demás, el listado de modos o formas de gestión es escueto e impreciso. Pero quizás suficiente para que los municipios guatemaltecos puedan utilizar el rico bagaje de formas de gestión existente en España. Veamos:

- La Sociedad de capital íntegramente municipal puede entenderse implícita en la referencia a “empresas públicas”.

- Los organismos autónomos y sociedades pueden verse en la referencia a “unidades de servicio”.

Un poco más forzado, pero razonable en el contexto del reconocimiento de la potestad de autoorganización.

- La **concesión** está regulada con cierta precisión en los Artículos 74 y siguientes.

Teniendo en cuenta que en España las modalidades del contrato de gestión de servicios públicos han sido reconducidas a “modalidades de concesión de servicios” tras

la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, podrán establecerse en Guatemala, en base a su propia regulación de la concesión en el CM.⁵⁹⁰

La aplicación de la normativa sobre formas de gestión en España puede funcionar en Guatemala, consiguiendo desarrollar servicios públicos locales con eficiencia y calidad.

⁵⁹⁰ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“La concesión de servicios”*, en Revista de Estudios Locales –CUNAL nº extraordinario, diciembre 2017.

4. LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1. Recursos del Municipio.

El Artículo 100 del Código Municipal de Guatemala, reformado por el 29 del Decreto nº 22-2010, contiene una **detallada y prolija lista** de recursos que constituyen ingresos de los Municipios, que pasamos a sistematizar:

RECURSOS QUE CONFORME A LA LEY CONSTITUYEN LOS INGRESOS MUNICIPALES	
ESPAÑA	GUATEMALA
<ul style="list-style-type: none">➤ Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos.➤ La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.➤ Las subvenciones.➤ Los percibidos en concepto de precios públicos y otros de derecho público.➤ El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia.➤ Los procedentes de operaciones de crédito.➤ Las subvenciones.	<ul style="list-style-type: none">• El producto de los impuestos que el Congreso de la República decreta a favor del Municipio. El producto de los arbitrios, tasas administrativas y de servicios municipales.• Los provenientes del aporte que, por disposición constitucional, el Organismo Ejecutivo debe trasladar directamente a cada municipio. Los provenientes de transferencias recurrentes de los distintos fondos nacionales.• Los provenientes de contribuciones por mejoras, compensaciones, derechos para obras e ingresos por explotación comercial de los recursos del municipio. Los provenientes de empresas, fundaciones o cualquier ente descentralizado de la municipalidad. Los provenientes de concesiones de servicios públicos municipales. Los provenientes de convenios de mancomunidades.• Los ingresos provenientes de multas administrativas y de otras fuentes legales.• Los ingresos provenientes de préstamos y empréstitos.• Los aportes especiales esporádicos que acuerden los órganos del Estado.

➤ Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.	<ul style="list-style-type: none"> • Los bienes comunales y patrimoniales del municipio, así como las ventas y frutos y productos de tales bienes. Los ingresos devengados por las cantidades de dinero correspondientes en calidad de depósito en el sistema financiero nacional. Los provenientes de donaciones.
---	---

Así ordenados, **vemos que son esencialmente los mismos que en España.** Las fuentes de ingresos, en la ley, son diversificadas y, en principio, suficientes. Otra cosa es la realidad, ya que muchos municipios, debido a la debilidad de sus recursos organizacionales y de personal cualificado, no los utilizan eficazmente, dependiendo económicamente de las transferencias o “aportes” del gobierno central.

Conforme a los datos publicados por CGLU, la estructura de los ingresos en Guatemala sería la siguiente:

Ingresos propios (tasas y precios) -----	25%
Impuestos compartidos -----	5%
Transferencias incondicionadas -----	10%
Transferencias condicionadas -----	60%

No concedemos importancia al carácter condicionado de las transferencias, porque CGLU considera condicionados los aportes constitucionales del 10% del Presupuesto, vistos en el Capítulo anterior⁵⁹¹, pero es un condicionante débil y “razonable”. En realidad, los municipios de Guatemala tienen más libertad de aplicación real que los de otros países. **Lo que sí es preocupante es el peso excesivo que tienen las transferencias, nada menos que el 70%, frente a los ingresos propios.** Insistimos en la necesidad de incrementar el peso principal de los tributos en su conjunto, a lo que dedicaremos el apartado tercero de este Capítulo.

En Guatemala, el fuerte de los ingresos está en los “aportes constitucionales”. Por ello, dedicamos antes un apartado específico a esta fuente de ingresos, sobre todo a los criterios de reparto, asunto polémico de gran importancia.

4.2. La asignación constitucional.

El diez por ciento del presupuesto de ingresos de la nación, asignado a los Municipios por el Artículo 257 de la Constitución de la República de Guatemala, se

⁵⁹¹ MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. - “América Latina...”, Obra cit., pág. 112.

distribuye a las municipalidades de forma mensual. El Ministerio de Finanzas debe transferir un monto que corresponde a cada una antes del 15 de cada mes.

Los criterios de reparto son los siguientes:

1. El 35% se reparte a partes iguales a todas las municipalidades.
2. El 30% se distribuye proporcionalmente a la población total de cada municipio.
3. El 10% es distribuido en forma directamente proporcional al número de aldeas y caseríos.
4. El 25% se distribuye proporcionalmente a los ingresos propios per cápita de cada municipio.

A estos efectos, se consideran **ingresos propios** los provenientes de arbitrios; tasas; servicios, ventas, empresas municipales; contribuciones especiales; frutos; productos e impuestos recaudados por competencias atribuidas por delegación. Es decir, tanto los tributarios como los de derecho privado.

Estos criterios se fijaron en la reforma de 2010 del Código Municipal. Cuando estaba en Anteproyecto ya fueron muy criticados, y actualmente lo siguen siendo. Pero también lo eran los anteriores. Los principales cambios consistieron en aumentar el peso directo del criterio de población total, que pasó del 25% al 30%, y se suprimió el 10% asignado en forma proporcional al inverso del ingreso per cápita ordinario de cada municipalidad. Las críticas apuntaron hacia el hecho de “favorecer a municipalidades relativamente prósperas, en perjuicio de las más pobres”.⁵⁹²

Cuando las transferencias nacionales tienen tanta importancia relativa, como ocurre en Guatemala, es difícil encontrar criterios de reparto que satisfagan a casi todos. Teniendo en cuenta las circunstancias de la nación, **destacaría dos propuestas:**

- Ponderar algo más el factor dispersión de la población en comunidades y aldeas.

- Fortalecer un criterio de “esfuerzo fiscal”, al objeto de impulsar el peso retributivo de los ingresos propios tributarios. En este sentido, se puede tomar como referencia el Artículo 124.1.b) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en España.

La aplicación de los criterios está a cargo de una **Comisión específica**, regulada en el Artículo 119 del Código Municipal, en la que hemos de destacar la presencia de la

⁵⁹² LINARES LÓPEZ, Luis F.- “Reformas al Código Municipal”. Obra cit. pág. 45.

Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- y de la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas –AGAAL-, que nos parece positiva.

Otro aspecto polémico es el que afecta a la constatación y veracidad de la información que sirve de base para el cálculo de la distribución de asignación. El Artículo 120 del CMG establece las instituciones nacionales que deben facilitar información y atribuye a la Contaduría General de Cuentas la responsabilidad de *“verificar la autenticidad de la información”*. El Artículo 121 establece el procedimiento de información al que están obligados los municipios, así como las consecuencias del incumplimiento, que en el primer año no parecen muy acertadas. Además, el problema está en el número excesivo de municipalidades que no rinden cuentas a la Contaduría o lo hacen de forma deficiente.

4.3. Los ingresos propios. Gestión y recaudación.

La legislación tributaria en el ámbito municipal es en Guatemala muy desordenada y deficiente. A pesar de que la Constitución de 1985, en el Artículo 9 de los Órganos Ejecutivos dispone que *“El Congreso de la República **deberá** emitir un nuevo Código Tributario Municipal”*, aún se está a la espera de que sea emitido. Han sido varios los intentos frustrados. El primero, en diciembre de 1986, con el Decreto 75-86, que fue vetado el 22 de diciembre del mismo año. Otro, en 1992, para “agrupar los tributos municipales”. Posteriormente, existió la iniciativa de la Ley 2877-2003, cuyo inicio se debió al “Foro Nacional para la Modernización de Finanzas Municipales”, realizado en el 2001 y promovido por USAID y GTZ. El Anteproyecto, muy interesante, contiene una Exposición de Motivos que expone las **“Ideas Fuerza”**:

“1.- La necesidad de crear una nueva ley que regule el tributo sobre bienes inmuebles y que contenga: control inmobiliario, estrategias de sensibilización local y fortalecer la capacidad técnica de las municipalidades....

*2.- **Elaborar el Código Tributario Municipal.***

3.- Modernizar los impuestos municipales sobre actividades económicas, creando una base legal sólida y de fácil aplicación”.

En julio de 2008 se firmó el ya mencionado “Pacto Nacional por el Desarrollo Local”, suscrito por el Gobierno de la República y ANAM. Uno de los compromisos era aprobar el Código Tributario Municipal....

Para muchos autores, la falta de un Código Tributario Municipal obstaculiza la modernización de la tributación local e impide la actualización de los arbitrios y tasas municipales.⁵⁹³

Desde mi punto de vista, los dos problemas principales son:

➤ El escasísimo margen que tienen los municipios a la hora de fijar los tributos. La reserva de ley tributaria es excesivamente amplia: se requiere la emisión de una ley para establecer la base imponible, la tarifa y el tipo impositivo, sin márgenes. También para las deducciones y demás beneficios fiscales, sin margen. La reserva de ley es incuestionable, pero debería flexibilizarse. El modelo español puede ser útil.

➤ El caos existente entre las principales figuras tributarias. Muy especialmente en los arbitrios sobre Actividades Económicas y Extracción de Productos. Están configurados de forma tan deficiente que, a la hora de recaudarlos, el coste de la tarea es mayor que el beneficio que aporta. El Impuesto Urbano Sobre Inmuebles (IUSI), el más importante, data de 1987 y requiere también una actualización importante.

Un hecho positivo a destacar es la forma en que está regulada en el Código Municipal la gestión financiera y tributaria, creando la Administración Financiera Integrada Municipal (AFIM):

“Para efectos de cumplir y hacer cumplir todo lo relativo al régimen jurídico financiero del municipio, la recaudación y administración de los ingresos municipales, la gestión del financiamiento, la ejecución presupuestaria y el control de los caudales y bienes patrimoniales del municipio, cada municipalidad deberá contar con la Administración Financiera Integrada Municipal, la que organizará acorde a la complejidad de su organización municipal. Dicha unidad deberá contar, como mínimo, con las áreas de tesorería, contabilidad y presupuesto. Las funciones de cada una de dichas áreas serán normadas en el reglamento interno correspondiente” (Artículo 97 del CMG).

Las funciones están perfectamente detalladas en el siguiente Artículo, el 98. Entre ellas están las de gestión tributaria y tesorería, en términos muy similares a las del **Órgano de Gestión Tributaria** del Artículo 135 de la LBRL española. Se trata de un órgano que gestiona de forma integrada las funciones municipales. Sin duda, sobre el papel está perfecto. El problema, como siempre, es la **falta de garantías de profesionalidad**. El Director de la AFIM es nombrado libremente por el Concejo

⁵⁹³ Ver **PÉREZ M. José Antonio**. - “Evaluación general del Anteproyecto al Código Tributario Municipal”, en Revista Análisis Político, v. 2 nº 2, mayo-agosto de 2008.

Municipal. En esto aspecto, como decíamos, el modelo español sí puede ser útil, porque la piedra de toque es siempre la falta de profesionalidad e independencia.

4.4. Presupuestos municipales.

“El Presupuesto municipal es uno, y en él deben figurar todos los ingresos estimados y los gastos autorizados para el ejercicio fiscal correspondiente. Las empresas municipales tendrán su propio presupuesto de ingresos y gastos, que será aprobado por el Concejo Municipal. El Concejo Municipal podrá acordar subsidios provenientes del Presupuesto municipal para el sostenimiento de sus empresas. En el caso de las empresas municipales, los ingresos generados por éstas se incluirán en la estimación de ingresos del Presupuesto municipal”. (Artículo 126 del CMG).

La configuración de la institución presupuestaria municipal en Guatemala tras la reforma del 2010 mejoró notablemente. Aun así, es ambigua y escueta. La estructura presupuestaria responde a la técnica del presupuesto por programas, pero con un desarrollo muy simple y, al tiempo, abierto, en el Artículo 129 del CMG. Los principios presupuestarios están apenas enunciados.

El procedimiento de aprobación de los Presupuestos es muy similar al establecido en España, ya que la organización básica municipal también lo es. **Responde a las siguientes reglas:**

- ✓ Corresponde al Alcalde formar el proyecto del Presupuesto anual y someterlo a la consideración del Concejo Municipal en la primera semana del mes de octubre.
- ✓ El Concejo Municipal aprueba el Presupuesto a lo más tardar el 15 de diciembre del año anterior.
- ✓ La aprobación del Presupuesto, de sus modificaciones y transferencia de partidas del mismo, requiere el voto favorable de las dos terceras (2/3) partes de los miembros que integran el Concejo Municipal, que deberá observar las normas nacionales.
- ✓ Al aprobar el Presupuesto, el Concejo aprueba las Normas de Ejecución, en las que podrá incluir techos dentro de los cuales el Alcalde podrá efectuar transferencias o ampliaciones de partidas que no modifiquen el monto total.

Dos diferencias importantes con el procedimiento en España: el quórum exigido, a lo que ya nos referimos en el Capítulo 1 en general, y la ausencia de un periodo de Información Pública para la presentación de reclamaciones, por motivos tasados. Esta última es una buena práctica de seguridad jurídica y participación, recomendable.

Por lo demás, **llama la atención la falta de regulación de los “presupuestos participativos”**. Lo más parecido, muy al estilo de Guatemala, es el Artículo 132.- **“Participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del Presupuesto Municipal”**:

“El Alcalde, en la formulación del Presupuesto, podrá integrar los compromisos acordados en el seno de su respectivo Consejo Municipal de Desarrollo, siempre que hayan sido aprobados esos proyectos en las otras instancias de gestión de inversión pública....

El Concejo Municipal establecerá los mecanismos que aseguren a las organizaciones comunitarias la oportunidad de comunicar y discutir con los órganos municipales los proyectos que desean incluir en el presupuesto de inversión, así como los gastos de funcionamiento.

El Concejo Municipal informará a las organizaciones comunitarias los criterios y limitaciones técnicas, financiación y políticas que incidirán en la inclusión o exclusión de los proyectos en el Presupuesto municipal y, en su caso, la programación diferida de los mismos”.

En el sistema guatemalteco, resultaría conveniente una territorialización de inversiones, por Distritos en las ciudades y por Comunidades en los municipios rurales o semirurales. Para los primeros, puede servir de referencia el modelo español del Artículo 128 de la LBRL, y para el ámbito general, un modelo de “presupuestos participativos”, como el legalmente establecido en la República Dominicana. Funcionaría mejor en Guatemala, donde las comunidades están organizadas, que en la propia nación caribeña.

4.5. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.

✓ El Código Municipal de Guatemala establece un sistema de control interno y externo sumamente débil e impreciso. **Especialmente deficiente en el control interno, a cargo del auditor interno.**

“Las Municipalidades deberán contratar un auditor interno, quien deberá ser guatemalteco de origen, ciudadano en el ejercicio de sus derechos políticos, contador público y auditor colegiado activo, quién, además de velar por la correcta ejecución presupuestaria, deberá implantar un sistema eficiente y ágil de seguimiento y ejecución presupuestaria, siendo responsable de sus actuaciones ante el Concejo Municipal. El auditor interno puede ser contratado a tiempo completo o parcial. Las municipalidades

podrán contratar, en forma asociativa, un auditor interno. Sus funciones serán normadas por el reglamento interno correspondiente”.

(Artículo 88 CMG).

En primer lugar, no se definen sus funciones, sino que se deja en manos del reglamento propio interno del municipio. Contrasta con la completamente detallada que se hace del órgano de gestión: Administración Financiera Integrada, como veíamos.

En segundo lugar, existe una total carencia de profesionalidad. No se exige que sea funcionario. Con un contrato a tiempo parcial es “suficiente”. Le nombra o contrata libremente el Concejo Municipal.

En tercer lugar, no se le dota de medios, ni se establece la conexión de sus tareas con las de la Contraloría de Cuentas. Se tiene que montar su propio “sistema de seguimiento”.

✓ **La fiscalización externa** está mejor planteada. **Corresponde, lógicamente, a la Contraloría General de Cuentas y tiene por objeto:**

- *Comprobar y verificar la legalidad de los ingresos y los egresos.*
- *Velar porque la administración de los bienes e intereses financieros del municipio se realice legal, técnica y racionalmente, y se obtengan los mayores beneficios a favor de su desarrollo económico, social e institucional.*
- *Velar por la adecuada inversión de los fondos del municipio en cualesquiera de sus programas de funcionamiento, inversión y deuda.*
- *Deducir responsabilidad a los funcionarios y empleados municipales por actos y omisiones que dañen o perjudiquen los intereses del municipio.*

(Artículo 136 del CMG, reformado por el 45 del D.Nº 22-2020).

El Código Municipal establece los medios de fiscalización y la obligatoriedad de rendir cuentas, conforme a la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas.

Muchos municipios guatemaltecos no rinden cuentas en condiciones, y una de las principales causas es la falta de control interno. **Sin una Intervención o Contraloría interna que, entre otras funciones, deba dar cuenta de las anomalías y reparos a la Contraloría de Cuentas, el sistema no puede funcionar.**

5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

5.1. La intermunicipalidad.

Los municipios guatemaltecos tienen un tamaño poblacional medio-grande, gozan de autonomía y de recursos relativamente importantes y, sin embargo, su capacidad para prestar servicios a los ciudadanos, por las razones analizadas en el capítulo 2, está muy limitada. Es necesaria la cooperación entre municipios para fortalecer y hacer efectiva la autonomía y, sobre todo, la prestación de buenos servicios a los ciudadanos.

La intermunicipalidad es necesaria, como en España. Presenta características distintas, porque no existe una figura del tipo de las Diputaciones Provinciales.

Los Departamentos son una institución que forma parte del poder ejecutivo nacional, cuya función es la eficaz aplicación de las políticas del gobierno central sobre el territorio. Su gobierno corresponde al Gobernador, nombrado por el Ejecutivo nacional. La Ley del Órgano Ejecutivo nº 114-97, en su Artículo 47, fija las funciones del gobierno departamental y, entre ellas, las siguientes:

“e) Velar por la efectiva coordinación de las políticas de los municipios y de las entidades autónomas y descentralizadas que operen en su Departamento, de acuerdo con la política general del Gobierno de la República y, en su caso, con las políticas específicas del ramo o sector que corresponda, todo ello sin menoscabo de la autonomía municipal y de conformidad con el Artículo 134 literal a) de la Constitución Política de la República”.

Entidades realmente autónomas sólo son los municipios. Sobre las entidades descentralizadas funcionalmente y sobre las administraciones desconcentradas, el Gobernador ejerce una función coordinadora real. Sobre los municipios no, ya que el respeto a la autonomía impide la aplicación de un “poder de dirección” sobre ellos y sus políticas. **Los Departamentos** no son entes híbridos con funciones de aplicación de políticas nacionales y otras intermunicipales. **En Guatemala, son exclusivamente gobierno nacional como administración periférica.** En absoluto se puede considerar como intermunicipalidad a los Departamentos.

La única figura intermunicipal en Guatemala son las **Mancomunidades de Municipios**. Existen y tienen gran importancia entidades inframunicipales, ya estudiadas, pero como supramunicipales, sólo las Mancomunidades, que en las últimas décadas han tenido un auge importante.

5.2. Las Mancomunidades.

La configuración y regulación que de las Mancomunidades hace el Capítulo II del Código Municipal de Guatemala están claramente inspiradas en el modelo español de la Ley de Bases de 1985, como demuestra el siguiente cuadro comparativo:

LAS MANCOMUNIDADES DE MUNICIPIOS	
ESPAÑA	GUATEMALA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades. ➤ Para la ejecución de obras y servicios de su competencia. ➤ Las mancomunidades tienen personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines y se rigen por sus Estatutos propios. ➤ Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios. ➤ Procedimiento de aprobación de Estatutos: <ol style="list-style-type: none"> a. Elaboración por el conjunto de municipios, constituidos en Asamblea. b. Informe Diputaciones. c. Los Plenos de todos los Ayuntamientos aprueban los Estatutos con quórum de mayoría absoluta. <p>(Artículo 44 de la LBRL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Los municipios tienen el derecho a asociarse con otros en mancomunidades. • Para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, así como la ejecución de obras y servicios municipales. • Las mancomunidades se instituyen como entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia. Se rigen según lo establecido en el Código Municipal y en sus Estatutos. • Los Estatutos deben contener al menos los siguientes aspectos: <ul style="list-style-type: none"> - Nombre, domicilio y municipios integrantes. - Fines y tiempo de vigencia. - Aporte inicial y cuotas ordinarias iniciales, así como las facultades para su modificación. - Órganos de gobierno y forma de designarlos. - Procedimiento para reformarlas o para disolverlas. ➤ Procedimiento de aprobación de Estatutos: <ol style="list-style-type: none"> a. Elaboración por una Asamblea de todos los Alcaldes, síndicos y concejales, con un voto por municipio. b. Cada Concejo Municipal aprueba los Estatutos por mayoría de dos tercios (2/3) del total de integrantes. <p>(Artículos 49 a 51 del CMG).</p>

En Guatemala, como en España, las mancomunidades son una manifestación del incuestionable derecho de asociación de los municipios, reconocido por la ley. Tienen personalidad jurídico-pública para el cumplimiento de sus fines, bajo su propia responsabilidad. Se rigen por sus Estatutos, aprobados por todos los municipios, sin control ni tutela gubernamental.

En Guatemala no se considera expresamente a las mancomunidades como entidades locales. Debe esto entenderse en el contexto del régimen local guatemalteco, que es sólo municipal. No se hace referencia a otras entidades. Sin embargo, por sus características como entidad pública que ejerce funciones y competencias municipales, podemos considerarla una “entidad local”. La tipificación o nominación es lo menos importante, y tan solo tiene una consecuencia relativa: no se la confiere expresamente potestades. Pero, como ya vimos, al municipio tampoco, a excepción de la normativa.

La personalidad jurídico-pública está reconocida tan solo desde la reforma del 2010. Antes, las mancomunidades se constituían como asociaciones civiles. La doctrina venía criticando hacía tiempo este hecho, y se tomó en consideración la necesidad del cambio⁵⁹⁴, lo que contribuyó a dar un impulso a la institución.

Sin embargo, la reforma no atendió a otras críticas, referidas a la amplitud y la ambigüedad de los fines, que ocasionaba y sigue ocasionando problemas. Los fines pueden ser “formulación común de políticas públicas, planes, proyectos...”, es decir, lo que quieran. Ni siquiera se acota el fin con una referencia a la “competencia municipal”, si bien debe entenderse así, en función de su naturaleza. Es una tendencia constituir mancomunidades para finalidades etéreas, como “fortalecer la gobernabilidad democrática”; el “fortalecimiento económico....” y, lo que es peor, para impulsar proyectos ajenos a las competencias municipales, como “energía” o “telecomunicaciones”.⁵⁹⁵

Ésta es la diferencia más notable con España: los fines. En España, las mancomunidades, a partir de 1985, han estado siempre enfocadas a la “**realización de obras y la prestación de servicios**” de competencia municipal. A pesar de ello, la tendencia ha sido siempre la de acudir a otro tipo de fines, por lo que la reforma del 2013 hizo hincapié en acotar efectivamente los fines, obligando a adaptar los Estatutos o a disolverse. En Guatemala, los fines son excesivamente abiertos. Debe seguirse el proceso de España y acotarse, si se quiere fortalecer efectivamente a las

⁵⁹⁴ Ver **RODAS, Adalberto**. - “*Las mancomunidades de municipios y la planificación territorial*”, en Revista ANÁLISIS POLÍTICO, vol. 2, año2, págs. 153-168.

⁵⁹⁵ Ver **BEDREGAL, A.**- Procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huchuetenango, MANSOHUE. Universidad del Valle. Guatemala 2017.

mancomunidades. Es un problema que exige una reforma del marco legal, pero también deben modificarse los enfoques y las prácticas.

En Guatemala, el desarrollo de proyectos de cooperación internacional ha impulsado notablemente la creación de mancomunidades. Numerosas mancomunidades se han creado para desarrollar un proyecto de cooperación, y luego desaparecen o están como un ente nominal, pero sin contenido claro. Es un peligro. Los municipios tienen que pensar en el futuro, en la sostenibilidad a medio y largo plazo de los logros alcanzados con esos proyectos. Deben consolidar institucionalmente la cooperación política intermunicipal y la gestión con estructuras estables.⁵⁹⁶ Existen mancomunidades fallidas, pero también **ejemplos muy positivos**, como la mancomunidad de Municipios de la cuenca del río Naranjo-MANCUERNA- impulsada por cooperación española en el “Programa de desarrollo local sostenible”. Se ha consolidado en la prestación estable de servicios básicos, como el “manejo integrado de residuos sólidos”, con una buena gestión, obteniendo, por ejemplo, la Calificación ISO de calidad.⁵⁹⁷ Ésa debe ser la línea de crecimiento futuro.

5.3. Asociaciones para la defensa de intereses. ANAM.

La otra vertiente del derecho de asociación de los municipios, la creación de asociaciones privadas o civiles para la defensa de intereses comunes, también está desarrollada en Guatemala.

La asociación más representativa de ámbito estatal en “Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala” –ANAM. Se define a sí misma como:

“Entidad privada, moderna, autónoma, no lucrativa, apartidaria, no religiosa y eminentemente democrática, defensora de la autonomía

⁵⁹⁶ **SALGUERO, Carmen.** - “La mancomunidad de municipios: una estructura territorial para promover el desarrollo local”. Universidad Rafael Landívar. Quetzaltenango. 2006. Pág. 5.

⁵⁹⁷ **Cooperación Española** inició el Programa de desarrollo local sostenible en el marco de la VI Comisión Mixta Hispano Guatemalteca (2005-2008), y siguió desarrollándolo en el marco de la VII (2009-2012) y de la VIII (2013-2017). El objetivo era: *“contribuir al desarrollo local sostenible en las Mancomunidades, a través del fomento de la economía local, el fortalecimiento institucional y la gestión ambiental y de riesgo”*. El objetivo era mejorar las condiciones de vida de la población de los municipios de las cuencas del lago Atitlán, Río Naranjo y región de Chantí, fomentando la economía local y la gestión de servicios ambientales. Se trabajó estrechamente con los municipios y se eligió la figura de las mancomunidades como mecanismo de integración geográfica, territorial y generadora de economía de escala. El Programa se articuló a través de las **Mancomunidades de MANCUERNA, MANCTZOLOSIA, MANCLALAGUNA y COPAN CHORTI, cuyo rol ha sido clave para contar con legitimidad política**, coherencia territorial y competencia técnica, lo que ha permitido a los municipios afrontar los problemas de manera conjunta, para tratar de mejorar la calidad de vida de la población. Con la mancomunidad MANCUERNA se desarrolló, entre otros, el proyecto del **“Manejo integral de residuos sólidos urbanos”**, siguiendo el modelo MIRS, con gran éxito. Actualmente, el proceso de gestión de residuos está consolidado de forma eficiente en San Marcos y en San Pedro Sacatepéquez, los mayores municipios del Departamento y de la mancomunidad.

municipal y con incidencia en las políticas de estado que guarden relación con los municipios y la descentralización”.

ANAM tiene un **objetivo general**: desarrollar y fortalecer íntegramente a las municipalidades del país, con **tres objetivos específicos**:

- ✓ Defender la autonomía local y los intereses de los municipios de Guatemala.
- ✓ Impulsar el desarrollo de sus territorios.
- ✓ Promover la descentralización del Estado.

Para lograr estos objetivos, tienen fijados **tres Ejes de Trabajo**:

EJE 1: Creación y modificación de la Planta Legal Municipal Incluyente.

EJE 2: Implementación de la Agenda Municipalista Nacional.

EJE 3: Fortalecimiento de la propia ANAM.

En relación con el primer eje, pretende modificar diversas leyes, pero sobre todo el artículo 257 de la Constitución, sobre el monto del porcentaje de ingresos que corresponden a las municipalidades. Quiere que se alcance el 25% de los ingresos ordinarios de la nación.

ANAM tiene un considerable nivel de institucionalización, pues es reconocido como interlocutor del Gobierno. Así, en 2008 firmó con el gobierno de la nación el “Pacto Nacional por el Desarrollo Local”, con importantes compromisos. Participan en la Comisión que fija el reparto matemático de las aportaciones constitucionales y en otros foros institucionales.

ANAM es sección guatemalteca de FLACMA y, por tanto, integrada en CGLU. Tiene una gran similitud con la FEMP española, así como relaciones intensas con ella y con las asociaciones similares del ámbito iberoamericano.

La otra asociación importante no es propiamente municipalista, sino de comunidades: la “**Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas**”, que también se define como “entidad civil, gremial, sin fines de lucro, no religiosa y no partidista”. Participa en la Comisión encargada del reparto del aporte constitucional y tiene un cierto grado de institucionalidad, acorde con la importancia en Guatemala de las comunidades y las instituciones indígenas.

CAPÍTULO QUINTO:

LA REPÚBLICA DOMINICANA

1. EL MUNICIPIO

1.1. Configuración constitucional y legal.

“El Distrito Nacional, los Municipios y los Distritos Municipales constituyen la base del sistema político-administrativo local. Son personas jurídicas de Derecho Público, responsables de sus actuaciones, gozan de patrimonio propio, de autonomía presupuestaria, con potestad normativa, administrativa y de uso del suelo, fijadas de manera expresa por la ley y sujetas al poder de fiscalización del Estado y al control social de la ciudadanía, en los términos establecidos por esta Constitución y las leyes” (Artículo 199 de la CRD).

La Constitución de la República Dominicana, proclamada el 26 de enero de 2010 configura al Municipio como organización dotada de personalidad jurídico-pública, que actúa democráticamente y bajo su propia responsabilidad, gestionando el conjunto de intereses de las colectividades primarias del entramado social y constituyendo la base del sistema político-administrativo.

Al igual que en España, la configuración constitucional del municipio se fundamenta en tres principios:

- **El principio democrático.** Alcaldes y Regidores, miembros de los Concejos Municipales, son elegidos por sufragio ciudadano directo.

- **El principio de personificación.** Enunciado con absoluta claridad y asociado a la responsabilidad de sus propias actuaciones.

- **El principio corporativo.** Se encomienda al Municipio, como **base del sistema político-administrativo**, la gestión del conjunto de los *“intereses propios de la colectividad local”*.

Llama la atención la presencia junto al Municipio de las figuras del Distrito Nacional y de los Distritos Municipales. El **Distrito Nacional** es el municipio capital, singularizado por constituir la sede de las Instituciones nacionales, con una especie de régimen de capitalidad. **Los Distritos Municipales son entidades locales de carácter**

inframunicipal que aparecen constitucionalizadas y dotadas de personalidad jurídica, autonomía y competencias.

Existe una similitud con España, ya que, aunque el Municipio constituye el centro nuclear del sistema local, existen otras entidades locales territoriales básicas. Pero, mientras que en España se trata de entidades supramunicipales, formadas por la agrupación de municipios, en la República Dominicana son entidades inframunicipales. La diferencia se explica por la muy distinta planta municipal en ambas naciones. En la República Dominicana, los Municipios tienen un tamaño poblacional alto⁵⁹⁸ y, por razones de “*descentralización de la gestión y acercamiento a la ciudadanía*”, se reconoce como entidades locales territoriales a los Distritos Municipales. La relación entre éstos y los Municipios es problemática. Como veremos en el apartado correspondiente, la delimitación de competencias y de recursos financieros entre los dos tipos de entidades no es clara en la ley, y menos aún en la práctica, lo que genera uno de los problemas más destacados del régimen local dominicano.

La norma básica del régimen local en la República Dominicana es la **Ley No. 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios**, promulgada el 17 de julio de dicho año. Se trata de un completo código municipal, con XIX Títulos y 374 Artículos, que contiene tanto el régimen jurídico y la organización, como los aspectos financieros y de gestión económica. Pretendió dotar a la República de una “**legislación local unificada**”, derogando las leyes de Organización Municipal y del Distrito Nacional, ambas de 1952, así como la Ley de Autonomía Municipal de 1961 y otras varias, ya obsoletas.

La influencia de la Ley 7/85, reguladora de las Bases del Régimen Local, incluidas las modificaciones introducidas por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, es evidente. Se refleja en materia de competencias, servicios públicos y participación ciudadana, con algunas disposiciones idénticas. También en aspectos como función pública local, a pesar de las diferencias reales existentes.

La Ley N° 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios, fue una ley modernizadora. Tras más de medio siglo, las leyes de 1952 eran de otra época. La nueva Ley fue vehículo normativo introductorio del moderno régimen local democrático en la República Dominicana, con instituciones y reglas que la realidad había ya consagrado. Es lógico que los legisladores dominicanos tuvieran como referencia el

⁵⁹⁸ En la República Dominicana existen 158 municipalidades, incluido el D.N., y 232 distritos municipales. La media poblacional del municipio supera los 65.000 habitantes, frente a los 5.000 de la española. Ningún municipio ni distrito tiene menos de 1.000 habitantes. En España, la Ley exige para que se pueda crear un nuevo municipio, los 5.000 habitantes. En República Dominicana, para que pueda crearse un distrito municipal nuevo, se exige una población a superar, de 10.000 habitantes. La creación de un nuevo municipio en la República Dominicana debe ser dispuesta por Ley de la Nación.

modelo español de 1985, puesto al día. Se puede decir que la Ley fue el cauce de la nueva influencia española en el municipalismo democrático.

La Constitución de 2010 ha tenido una incidencia importante en el régimen local, por lo que la Ley 176-07 precisa una adaptación. No al nivel de cambio de modelo, pero sí es necesario desarrollar las nuevas previsiones constitucionales y actualizar los contenidos. El proceso está en marcha.

1.2. El Gobierno Municipal.

“El gobierno del Distrito Nacional y de los municipios estará a cargo del Ayuntamiento, constituido por dos órganos complementarios entre sí. El Concejo de Regidores es un órgano exclusivamente normativo, reglamentario y de fiscalización, integrado por regidores y regidoras. Éstos tendrán suplentes. La Alcaldía es el órgano ejecutivo, encabezado por un Alcalde o Alcaldesa, cuyo suplente se denominará vicealcalde o vicealcaldesa”. (Artículo 201 CRD).

En la República Dominicana, el gobierno municipal responde al principio de separación de poderes, propio de los sistemas presidencialistas. Existen dos órganos complementarios, elegidos separadamente y con funciones distintas: uno de carácter normativo, y otro ejecutivo. El primero ejerce un control sobre el segundo, pero no puede destituirle, ya que no le ha nombrado. El modelo es, pues, diferente al español, aunque no tanto, por varias razones:

- En España, la elección del Alcalde por el Ayuntamiento Pleno, es decir por los Concejales, es una opción legal, pero la Constitución admite otro modelo.

- En España, el Título X de la LBRL, introducido por la reforma del 2003, propició un modelo de “parlamentarización” del Ayuntamiento Pleno, asignándole únicamente funciones normativas y de control.

- En la República Dominicana, la separación de funciones entre el órgano asambleario -denominado Concejo de Regidores- y el ejecutivo, denominado Alcalde (antes Síndico), es, en teoría, absoluta: conforme dice el Artículo 52 de la L.176-07, *“en modo alguno puede ejercer labores administrativas y ejecutivas”*, pero, si entramos en detalle, veremos que en el listado de atribuciones existen algunas que difícilmente escapan a la catalogación de ejecutivas. Tiene lógica, porque el gobierno municipal es corporativo y en él existen ciertas reglas no escritas que llevan a la colaboración y la corresponsabilidad, más allá del modelo.

La Ley N° 176-07 habla de “complementariedad” y de las lógicas interrelaciones entre los dos órganos.

El modelo es distinto y, sin embargo, en muchos aspectos de regulación concreta, tanto del Concejo como del Alcalde⁵⁹⁹, se aprecia una gran influencia de la normativa española.

➤ **El Concejo Municipal, o Concejo de Regidores.**

El Concejo Municipal es un órgano colegiado, asambleario, con funciones “estrictamente normativas y de fiscalización”.

Composición: Está compuesto por el síndico y un número de regidores y regidoras que resulta de una escala por tramos de población. Siempre número impar. La escala es similar a la del Artículo 179 de la LOREG española, pero teniendo en cuenta el tamaño de los municipios. El tramo menor es de menos de 25.000 y le corresponden 5 regidores (en España, entre 101 y 250 residentes, son igualmente 5 concejales).

La Ley incluye al Alcalde (Síndico) entre los miembros. Luego aclara que “asiste con voz”. No es miembro en sentido estricto.

El Concejo elige su propio Presidente entre los regidores. Lógicamente, el Alcalde no puede presidir. Aquí sí existe una notable diferencia.

Régimen de sesiones: *“El Concejo municipal funciona en régimen de sesiones ordinarias, de periodicidad preestablecida, y extraordinarias, que pueden ser, en su caso, urgentes. Las sesiones del Concejo tendrán lugar en el salón habilitado para tal fin en el Ayuntamiento. Son públicas y se realizan con carácter ordinario por lo menos una vez al mes”.*

Existe una gran similitud entre el régimen de sesiones del Artículo 58 de la Ley N° 176-07 y el español del Artículo 46 de la LBRL. Prácticamente idénticos, con la salvedad de los Plenos extraordinarios, que deben celebrarse obligatoriamente cuando lo solicite la cuarta parte, al menos, de los miembros. Esto, en la ley dominicana no está previsto.

Atribuciones: Las atribuciones del Concejo de Regidores están fijadas de forma pormenorizada, al tiempo que desordenadas, en el Artículo 52 de la Ley 176-07, Sistematizándolas por su naturaleza funcional, tenemos:

⁵⁹⁹ En las propias denominaciones se aprecia la influencia española, tanto en el Concejo (no Cabildo), como en el histórico de Regidor. El órgano ejecutivo municipal se denominaba Síndico, y la Constitución de 2010 pasa a denominarlo Alcalde.

– **Funciones de carácter normativo.**

- La aprobación de los reglamentos y ordenanzas municipales a iniciativa propia, de la Sindicatura (Alcaldía) y de las instancias sociales a las que esta Ley u otra le otorguen derecho de iniciativa.⁶⁰⁰
- La aprobación de los planes de desarrollo operativo anuales y demás instrumentos de ordenamiento del territorio, uso del suelo y edificación que presentará la Sindicatura.⁶⁰¹
- La aprobación del reglamento de funcionamiento interno del Concejo.⁶⁰²
- La aprobación de la **regulación** del aprovechamiento, administración y explotación de los bienes del municipio, a iniciativa de la Sindicatura y propia.⁶⁰³

– **Funciones presupuestarias.**

- La aprobación y modificaciones del presupuesto municipal, el cual será presentado a iniciativa de la sindicatura y previa información pública de 15 días.⁶⁰⁴
- Ratificar el presupuesto finalizado de los Distritos Municipales.
- La aprobación de los egresos en los asuntos que no estén previstos en el Presupuesto.⁶⁰⁵

– **Funciones de evaluación, seguimiento y control.**

- La aprobación de las cuentas del Ayuntamiento y las de las entidades, organismos y empresas dependientes del mismo.
- Conocer y aprobar los informes periódicos de la Secretaría.
- Solicitar, conocer y aprobar los informes del contralor interno.
- Conocer y aprobar los informes trimestrales de los Distritos municipales.
- Evaluar los planes operativos anuales en correspondencia con el Presupuesto, a los fines de que se garantice la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.⁶⁰⁶

⁶⁰⁰ Equivale al Artículo 22.2.d) de la LBRL española.

⁶⁰¹ Equivalente a los Artículos 22.2.c) y 23.1.i) de la LBRL española. A destacar la iniciativa normativa que corresponde a la Sindicatura (Alcaldía).

⁶⁰² El Reglamento interno equivale al Reglamento Orgánico propio español. Con menos valor y alcance normativo.

⁶⁰³ Se trata de una función de regulación, distinta a la ejecutiva, que versa sobre la misma materia.

⁶⁰⁴ No sólo la atribución al Concejo, sino también lo esencial del procedimiento es idéntico al español.

⁶⁰⁵ Equivalente a “la determinación de los recursos...” del Artículo 22.2.e) de la LBRL española.

⁶⁰⁶ Las funciones de control están detalladas en distintos enfoques, pero son equivalentes a las del Art. 22.2. a) de la LBRL.

– **Funciones de gestión y ejecución presupuestaria.**

- La adquisición o enajenación de bienes y derechos del Ayuntamiento, salvo en los casos en que legalmente se atribuya a la sindicatura.
- Aprobación de la enajenación del patrimonio municipal, conforme a las disposiciones que establezca la ley...
- Aprobación de los nombramientos y renunciaciones de los funcionarios y empleados bajo dependencia de la Sindicatura...
- La aprobación de los empréstitos del municipio a iniciativa de la Intervención.
- La concesión de aplazamiento en el pago de los tributos, rentas, deudas e ingresos de cualquier tipo que correspondan al municipio a iniciativa de la sindicatura.⁶⁰⁷

También se incluyen atribuciones relacionadas con decisiones relevantes, como la participación en organizaciones municipales; ejercicio de acciones; relaciones con otros poderes; nombramientos de gran importancia..., que en todos los modelos o sistemas suelen corresponder al órgano asambleario representativo.

Lo importante es destacar que, a pesar del error tan rotundo que excluye las funciones ejecutivas, éstas existen y son incluso mayores que las que corresponden al Pleno en el régimen común español. Algunas se plantean como de “control”, pero no lo son. Se trata de un reflejo de la colaboración entre órganos propia del modelo corporativo. El modelo equivalente es diferente, pero, sin embargo, la influencia española es total, en muchos casos literal.

Adopción de acuerdos: los requisitos de quórum para la válida adopción de acuerdos del Concejo Municipal responden a idénticas premisas y contenido que en el régimen local español. Existe un paralelismo absoluto entre los Artículos 47.2 de la LBRL y 59 de la Ley Nº 176-07. La única excepción afecta a ciertos supuestos de enajenación de bienes, que en la República Dominicana exigen un quórum de $\frac{3}{4}$ partes del número legal (la matrícula) de miembros. Este quórum tan reforzado ya no existe en España.

➤ **El Alcalde, antes Síndico.**

Es el titular de un **órgano representativo y ejecutivo.**

⁶⁰⁷ Son funciones ejecutivas que tienen su correlato en las establecidas en el art. 22.2. i), m) y ñ) de la LBRL, en el régimen común español, que no existen en el régimen de grandes ciudades, más ajustado al modelo de referencia de funciones “normativas” y “ejecutivas” que el de la República Dominicana.

Las atribuciones del Alcalde son:

- Representar al Ayuntamiento y presidir todos los actos públicos organizados por éste.

- Ejecutar las Ordenanzas y Reglamentos.

- Dirigir la administración y la organización de los servicios municipales.

El listado de atribuciones recogido en el Art. 60 de la Ley N° 176-07 es casi idéntico al que corresponde en España al Alcalde en el régimen común. Es un Alcalde fuerte, que concentra todos los poderes ejecutivos, aunque en el ejercicio de algunos necesita la aprobación del Concejo. Como en España, es el director superior de todo el personal y ejerce la jefatura superior de la Policía Municipal. La única diferencia viene dada por el hecho de no presidir el Concejo, ni siquiera tener voto en él. La Ley impone al Alcalde el deber de informar al Concejo y de someter a su ratificación o aprobación diversos acuerdos y nombramientos.

Al Alcalde le sustituye el Vicealcalde, figura similar a la de Teniente de Alcalde en España.

Existe también un sistema de delegación del Alcalde, que permite el desempeño eficaz de tantas actividades como le corresponden.

1.3. Política y gestión profesionalizada.

Indicador fundamental de la buena calidad del gobierno municipal es la separación de roles entre el nivel político y el directivo-profesional, encargado de la ejecución de las políticas. Una administración profesional meritocrática, seleccionada con objetividad y dotada de independencia funcional es la mejor garantía de transparencia y calidad.

En la República Dominicana, existe todavía una gran confusión. Muchos empleados municipales cambian cuando lo hace el Alcalde, y el reclutamiento se realiza con criterios de afinidad política y clientelar. Sin embargo, la Ley N° 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, contiene disposiciones sobre función pública municipal de muy buen nivel, calcadas de las españolas.

FUNCIONES PÚBLICAS NECESARIAS RESERVADAS A FUNCIONARIOS (Art. 151 LEY Nº 176-07 R.D.)	FUNCIONES PÚBLICAS RESERVADAS A FUNCIONARIOS DE CARRERA Art. 92.2 LBRL –ESPAÑA)
<p>Son funciones públicas necesarias en todos los municipios, cuyo cumplimiento queda reservado exclusivamente a personal funcionario, según se determina en esta Ley, las que impliquen ejercicio de autoridad, las de fe pública, las de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, las de contabilidad, recaudaciones y tesorería y, en general, aquellas que, en desarrollo de la presente Ley, se reserven a determinados funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.</p>	<p>Corresponden exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración Local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad y, en general, aquellas que, en el desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función.</p>

La función pública municipal es regulada de conformidad con la Ley y Reglamentos del Servicio Civil y Carrera Administrativa que se apliquen, en general, para la Administración Pública. Pues bien, la Constitución de 2010 establece un sistema de Función Pública con criterios muy avanzados: *“El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalidad, para una gestión eficiente y el cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho Estatuto determinará las formas de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones”* (Art. 142). *“La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa, en violación del régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la Ley”* (Art. 145). Con anterioridad, la República Dominicana ya disponía de una buena ley del servicio civil: Ley Nº 41-08, de Función Pública, y varios Reglamentos de desarrollo, dos de ellos particularmente interesantes: el Reglamento 524-09, de Reclutamiento y Selección del Personal en la Administración Pública, y el Reglamento 527-09, de Evaluación del desempeño y Promoción de los Servidores y Funcionarios de la Administración Pública.

La realidad es bien diferente. Pero no debe menospreciarse el valor de una buena regulación, que tiene que impulsar el verdadero cambio gradual en todo el país. No es suficiente con “copiar” las leyes. Es preciso realizar un aprendizaje creativo del proceso español a lo largo de dos siglos, desde las famosas “cesantías” al modelo actual de profesionalidad. Un benchmarking inteligente, que valore los aciertos y los errores, para construir un modelo de profesionalización propio y a partir de la realidad de la República Dominicana.

1.4. **La participación ciudadana en las políticas municipales.**

En el régimen municipal de la República Dominicana, la participación ciudadana tiene un amplio reconocimiento, incluso de **alcance constitucional**. Así, el Artículo 203 de la Constitución de 2010 se refiere a los **“Mecanismos directos de participación local”**, como el Referéndum, los Plebiscitos y la iniciativa normativa municipal, que deberán responder en su regulación legal al fortalecimiento y desarrollo de la democracia y de la gestión local. Y el Artículo 206 de la misma establece los **“Presupuestos participativos locales”**: *“La inversión de los recursos municipales se hará mediante el desarrollo progresivo de presupuestos participativos que propicien la integración y corresponsabilidad ciudadana en la definición, ejecución y control de las políticas de desarrollo local”*.

La Ley N° 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, dedica a esta materia el Título XV: INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. Recoge una participación ciudadana en la definición y control de las políticas municipales notablemente extensa, de corte clásico y con un desarrollo normativo muy amplio del mecanismo de los “Presupuestos participativos”. Impulsa el apoyo institucional a las Asociaciones de Vecinos y regula numerosas figuras de participación, tanto funcional como orgánica:

✓ Participación funcional:

- El derecho de petición.
- El referéndum municipal.
- El plebiscito municipal.
- El Cabildo Abierto.
- El Presupuesto participativo.

✓ Participación orgánica:

- El Consejo Económico y Social Municipal.
- Los Comités de Seguimiento Municipales.
- Los Consejos comunitarios.

El referéndum y el plebiscito municipales tienen carácter vinculante: *“el resultado deberá ser respetado y asumido”, “obliga a las autoridades municipales a adoptar las decisiones que correspondan para dar cumplimiento a sus resultados”*.

El Cabildo Abierto se define como *“la reunión del Concejo Municipal con los habitantes del municipio o de una de sus divisiones territoriales, en la que éstos pueden participar directamente, con el fin de debatir asuntos de interés para la comunidad. Las organizaciones sociales del Municipio podrán solicitar su celebración”*.

A pesar de la denominación coincidente, nada tiene que ver con los históricos “Cabildos Abiertos”, que tenían carácter decisorio, como ocurre en las Asambleas del Concejo Abierto español. Los “Cabildos Abiertos” actuales son asambleas informativas y consultivas, muy similares a las “Audiencias Públicas” que se regulan en los Reglamentos de participación españoles. Por cierto, algunos Ayuntamientos españoles las denominan “Concejo Abierto”, y existen sentencias que dicen que el nombre no es relevante y lo que importa es la naturaleza jurídica de carácter no decisorio, sino consultivo. La regulación detallada de las “Audiencias Públicas” en los municipios españoles puede resultar de utilidad para esta figura dominicana de “Cabildos Abiertos”.

El Presupuesto Participativo está ampliamente regulado. La Ley Nº 176-07 dedica a ello los Artículos 236 a 251. El Presupuesto participativo *“se instituye con el objetivo de establecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión, elaboración y seguimiento del Presupuesto del Municipio, especialmente en lo concerniente al 40% de las transferencias que reciben los municipios del Presupuesto nacional por la ley, que deben destinar a los gastos de capital y de inversión, así como de los ingresos propios aplicables a este concepto”*. La ley fija los objetivos, los principios y las etapas de elaboración del Presupuesto, de forma que **los ciudadanos participan en las determinaciones acerca de las inversiones territorializadas**. Establece cuándo y cómo deben efectuarse las consultas, y también crea órganos participativos de seguimiento y control. **La regulación es buena** y, en este aspecto, **la influencia española, en cuanto a norma, prácticamente inexistente**, ya que no tiene una regulación en la legislación básica. **Otra cosa bien distinta es el nivel de cumplimiento y la efectividad real de estas disposiciones**.

El Consejo Económico y Social Municipal es un órgano de carácter consultivo general, que trata de garantizar la participación ciudadana en el proceso que conduce a la toma de decisiones estratégicas o de gran calado. Tiene muchas similitudes con el “Consejo Social de la Ciudad” español⁶⁰⁸, regulado con más precisión en el Artículo 131 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, es decir del Título X y, por tanto, sólo aplicable a los Municipios de gran población.

⁶⁰⁸ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín**. - *“Los Consejos Sociales de Ciudad. Anotaciones sobre su configuración funcional en la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local”*. REALA nº 206-297. Septiembre 2004-abril 2005, págs. 387-399.

CONSEJO SOCIAL DE LA CIUDAD (ESPAÑA)	CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL MUNICIPAL. (REPÚBLICA DOMINICANA)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ En los municipios de gran población existirá un Consejo Social de la Ciudad, integrado por representantes de las organizaciones económicas, sociales, profesionales y de vecinos más representativas. ✓ Corresponderá a este Consejo, además de las funciones que determine el Pleno mediante normas orgánicas, la emisión de Informes, estudios y propuestas en materia de desarrollo económico local, planificación estratégica de la ciudad grandes proyectos urbanos. 	<ul style="list-style-type: none"> - El Consejo Económico y Social Municipal es un órgano de carácter consultivo, integrado por miembros del Ayuntamiento y responsables de las organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad consiste en propiciar la participación ciudadana y comunitaria en los procesos de diseño de políticas públicas, de planificación, y en la toma de decisiones para la gestión municipal. - La elaboración, discusión y seguimiento del Plan Municipal de Desarrollo se efectuará por el C.E.S.M.

Los “**Consejos comunitarios**” son órganos de idéntica naturaleza y similares características, pero referidos a ámbitos sectoriales, barriales o de comunidades rurales.

Los **Comités de Seguimiento** velan por el buen funcionamiento de los Servicios Públicos, la buena realización de las obras; la idoneidad de los procedimientos de compras; la selección de personal y la correcta erogación de los fondos municipales.

Como decíamos, una regulación amplia, pero excesivamente clásica. Aun así, no falta una referencia a las posibilidades que ofrecen las TIC's para desarrollar la participación:

“Los Ayuntamientos impulsarán la utilización interactiva de las tecnologías de la información y la comunicación para facilitar la participación y la comunicación con los munícipes, la rendición de cuentas, la difusión de documentos y la realización de trámites administrativos, encuestas y consultas ciudadanas”.

Es el Artículo 224.2 de la L.Nº 176-07, trasunto del 70 bis.3 de la LRBRL española, que deberá servir para fomentar la participación del ciudadano individualmente considerado, en la definición y control de las concretas políticas públicas municipales.

2. LA AUTONOMÍA MUNICIPAL

2.1. Reconocimiento y alcance constitucional.

La Constitución de la República Dominicana de 26 de enero de 2010 no reconoce de forma expresa y con carácter general la autonomía municipal. El Artículo 199 hace referencia únicamente al término “autonomía presupuestaria”.

Sin embargo, la configuración constitucional de la autonomía municipal no difiere mucho de la española, ya que las municipalidades son consideradas como entidades autónomas dotadas de personalidad y que, bajo su propia responsabilidad, desarrollan un haz de políticas públicas en atención a los intereses propios de las colectividades primarias del entramado social. **Las competencias, al igual que en España, no están fijadas por la Constitución, sino diferidas al nivel legal.**

Llama la atención el hecho de que, mientras de las materias sobre las que debe recaer la competencia nada se dice, sí se mencionan expresamente las potestades: *“normativa, administrativa y de uso del suelo, fijadas de manera expresa por la ley”*. Se trata de una cuestión enfática, pero que puede tener su importancia: la fijación de las competencias se difiere en todo caso al nivel legal. Pero la mención de las potestades contribuye a fijar el perfil de las municipalidades y, en suma, a su reconocibilidad social, en orden a la garantía institucional.

No se reconoce la suficiencia financiera, ni la participación en los ingresos del Estado. A nivel legal, como veremos, lo que se “garantiza”, en teoría, es una participación porcentual en los presupuestos de la nación, mediante transferencia. La potestad tributaria está reconocida en el Artículo 200 de la CRD en términos ciertamente restrictivos, ya que no sólo se limita a lo “dispuesto en la ley”, que es lógico, sino a que no *“colinde con el comercio intermunicipal o de exportación”*.

Es interesante el Artículo 204 de la CRD- “Transferencia de competencias a los municipios”:

“El Estado propiciará la transferencia de competencias y recursos hacia los gobiernos locales, de conformidad con esta Constitución y la ley. La implementación de estas transferencias conllevará políticas de desarrollo institucional, capacitación y profesionalización de los recursos humanos”.

Este mandato genérico es positivo, aunque carezca de momento de aplicación práctica. Sirve de impulso a la descentralización a favor de los municipios y contribuye a dibujar su perfil institucional.

2.2. Garantía y defensa de la autonomía municipal.

Aun cuando la Constitución no hace referencia a la garantía de la autonomía municipal, contiene suficientes elementos como para que pueda aplicarse la construcción doctrinal y jurisprudencial de la “**garantía institucional de la autonomía municipal**”, si bien con dos matices relevantes:

- En la República Dominicana, el Tribunal Constitucional es una institución de reciente creación, ya que lo instauró la Constitución de 2010 y su Ley Orgánica fue promulgada el 13 de junio de 2011.

- La Constitución contiene parámetros para que la institución municipal resulte reconocible como dotada de autonomía y merecedora de una protección especial que impida que el legislador pueda alterar su contenido esencial. Pero la percepción social es débil. Hasta muy recientemente, el poder municipal se consideraba de bajo nivel y, en el ejercicio de las pocas competencias reales que desempeñaba, era percibido como clientelar y poco eficiente. Esto está cambiando, pero...lentamente y con dificultades.

La Ley N° 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, en su Artículo 104, contiene una cláusula de legitimación para la defensa de la autonomía municipal frente a las disposiciones y actos del Poder Ejecutivo que puedan lesionar la autonomía municipal:

“Los Ayuntamientos, a través de la Sindicatura, tienen la facultad de impugnar los actos y disposiciones del Poder Ejecutivo, de otros Ayuntamientos y otros organismos de la Administración Pública, ante el Tribunal Contencioso, Tributario y Administrativo, que lesionen su independencia y la autonomía funcional en los términos que les conceda la Constitución y las leyes”.

¿Y las normas con rango de ley? Lógicamente, la instancia es el Tribunal Constitucional. Ni la Constitución ni la Ley Orgánica establecen un procedimiento específico para la defensa de la autonomía municipal frente a las normas con rango de ley que vulneren la autonomía municipal constitucionalmente consagrada. Pero no existe problema, porque la Ley Orgánica N° 137-11, del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales, legitima a “*cualquier persona con interés legítimo y jurídicamente protegido*” para interponer recurso de inconstitucionalidad. Además, el sistema en la República Dominicana es mixto, existiendo también un control difuso de constitucionalidad:

Todo Juez o Tribunal del Poder Judicial apoderado del fondo de un asunto, ante el cual se alegue como medio de defensa la

inconstitucionalidad de una ley, decreto, reglamento o acto, tiene competencia y está en el deber de examinar, ponderar y decidir la excepción planteada como cuestión previa al resto del caso”.

(Artículo 51 de la L.O. 137-11 del T.C.)

Por lo tanto, cualquier Ayuntamiento puede utilizar estas vías para acceder al T.C. en defensa de la Autonomía Local.

Nos planteamos la posibilidad y conveniencia de introducir en la República Dominicana un procedimiento especial y específico “en defensa de la Autonomía Local”, como el que existe en España desde la reforma de 1999. No es imprescindible ni constituye una cuestión prioritaria para el fortalecimiento del municipalismo dominicano. Estaría bien, pero no es una preocupación esencial, como sí lo es fortalecer la percepción ciudadana de los municipios como instancia de poder cercano, atento y eficiente.

Sí puede resultar útil la jurisprudencia constitucionalmente consolidada en España acerca de la autonomía municipal, ya que las primeras sentencias del Tribunal Constitucional de la República Dominicana revelan carencias importantes a la hora de valorar el alcance de la autonomía de los municipios, equiparándola en cierto modo a los entes funcionalmente descentralizados.⁶⁰⁹

2.3. El nivel de autonomía real.

La República Dominicana es un estado unitario notablemente centralizado. La participación de los gobiernos locales en el gasto público total no financiero de la nación era en 2010 del 7%, situándose en un lugar medio entre las naciones de Centroamérica-Caribe. Naciones estas con dos niveles de gobierno, muy centralizadas y en las que el gobierno central ronda, como mínimo, el 90% del gasto público total.

⁶⁰⁹ “La autonomía en el derecho público constituye una noción polisémica... Necesario es precisar que la autonomía de la que han sido revestidos los órganos ‘Extra poder’ en la Constitución de 2010 es cualitativamente superior a la autonomía meramente administrativa que la Constitución reconoce a los organismos autónomos y descentralizados de la Administración Pública, los cuales podrán ser creados por ley y están adscritos al sector de la Administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra/o titular del sector. Ello se distingue también de la autonomía de la Administración Local o Municipal, que la Constitución establece para estructurar la descentralización territorial en el contexto de una República Unitaria. Así, los órganos constitucionales están dotados de una autonomía reforzada, es decir, de un grado tal de autonomía muy superior al de los entes administrativos y municipales, que les garantiza una esfera libre de controles e injerencias del Poder Ejecutivo”. (Sentencia T.C./0305/24, expediente nº TC 03-2014-0001).

DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO NO FINANCIERO EN CENTROAMÉRICA-CARIBE.		
	GOBIERNO NACIONAL	GOBIERNOS LOCALES
GUATEMALA	87%	13%
EL SALVADOR	91'3%	8'7%
REPÚBLICA DOMINICANA	93%	7%
COSTA RICA	94%	6%
HONDURAS	94'4%	5'6%
NICARAGUA	96'2%	3'8%
PANAMÁ	96'2%	3'8%

Fuente: Informe CGLU 2010
Elaboración propia

En la República Dominicana, durante los primeros años del presente siglo, la participación de los gobiernos locales en el gasto público creció notablemente, pasando del 3'5 al 7%. Pero en los últimos años se ha producido una cierta regresión, ya que, en el 2015, la participación había caído hasta el 5'3%. Los gobiernos locales no se han beneficiado del notable crecimiento económico de la República Dominicana en estos años. Así, si consideramos el porcentaje del gasto municipal en relación con el PIB de la nación, alcanza tan solo un 0'9%, lo que demuestra la escasa capacidad del municipalismo dominicano en la provisión de servicios públicos a la ciudadanía.

El II Informe Global de la CGLU hace referencia a una involución o retroceso en el nivel real de autonomía municipal en la República Dominicana:

- De una parte, el 10% del presupuesto nacional debe ser destinado a los gobiernos locales, según la Ley 166-03, pero las transferencias reales nunca han llegado a alcanzar la cifra del 8%, y recientemente han descendido al 6% del presupuesto nacional.

- Se considera un serio retroceso el hecho de que la Ley condicione el destino obligado de las transferencias recibidas, marcando porcentajes de asignación a gastos de personal, inversiones, etc., condicionando los Presupuestos municipales.

El sistema competencial local en la República Dominicana es muy débil. La ley contempla bastantes materias de competencia municipal, pero muchas son “compartidas”, y luego, en la práctica, los municipios no intervienen para nada, al menos de forma ordinaria y estable. El vector de la financiación falla gravemente y hace inviable el ejercicio real de las competencias. **En una nación pequeña y con fuerte tradición centralista, el gobierno central trata de afianzar su legitimidad con**

la prestación de ciertos servicios a la ciudadanía, arrinconando a las municipalidades, que no tienen espacios de ejercicio real de su autonomía.⁶¹⁰

La percepción que tienen los ciudadanos del papel de sus instituciones locales es muy pobre. Ensayos recientes reflejan muy bien el contraste entre las disposiciones legales y la cruda realidad:

*“Los municipios son instituciones basadas en la Autonomía, que les otorga la Constitución. En realidad, son dependientes del Consejo Nacional y del Poder Ejecutivo, porque en esos dos poderes está la mayor fuente de sus recursos.... Cuando tienen que hacer obras que requieren grandes inversiones, los Ayuntamientos tienen que apelar a la generosidad del Poder Ejecutivo.... Pero cuando el Gobierno decide ejecutar una obra en el territorio de un municipio, no solicita ni espera el otorgamiento del permiso del Ayuntamiento para ejecutarla. La ley lo exige...., pero no se respeta. En término legal, lo de la autonomía de los gobiernos locales es una verdad no discutida, pero la práctica se encarga de demostrar lo contrario”.*⁶¹¹

Muchas de las disposiciones de régimen local están influidas por el derecho local español. La República Dominicana tiene buenas leyes para regir el municipalismo, en algunos aspectos más completas y detalladas que las españolas. El problema es que no se cumplen.⁶¹² En la práctica se impone una tradición centralista, la fuerza de los apartados presidenciales y las injerencias partidistas, que imponen sus “reglas” a las municipalidades.⁶¹³ Para mejorar realmente el nivel de autonomía es necesario que las municipalidades reivindiquen y construyan sus propias estrategias de desarrollo y consigan resultados tangibles, con pequeñas iniciativas formales y/o informales que incidan de forma eficiente en la calidad de vida ciudadana.

⁶¹⁰ Así, en el área del gran Santo Domingo y en Santiago de los Caballeros, podemos encontrarnos con un incipiente Servicio Metropolitano de Transportes, que está gestionado por el gobierno de la Nación.

⁶¹¹ **DÍAZ ROSARIO, Julio César.** - “El Régimen Municipal: sus orígenes y evolución”. Ed. Santuario. Santo Domingo, Rep. Dominicana. 2017. Pág. 204.

⁶¹² Ver **HÍCHEZ, Julio César.** - “Régimen municipal y orientación ciudadana”. Fundación J.C.H. Boca Chica (RD), 2015.

⁶¹³ Ver **RODRÍGUEZ MARTÍNEZ; María Elizabeth.** - “La promoción del desarrollo económico desde los municipios en la República Dominicana”. Tesis doctoral (689 págs.) Director: Dr. Vicente Camino Beldarraín. Universidad del País Vasco, Donosti-San Sebastián, 2016.

3. COMPETENCIAS Y SERVICIOS MUNICIPALES.

3.1. Competencias propias y compartidas.

La Ley Nº 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios, reconoce en favor de las municipalidades tres tipos de competencias:

- a) Competencias propias.**
- b) Competencias coordinadas o compartidas.**
- c) Competencias que se ejercen por delegación.**

➤ **Se consideran competencias propias “aquéllas cuyo ejercicio les corresponde exclusivamente a los municipios, de acuerdo a lo que especifique la Constitución, las leyes sectoriales y las que rijan las relaciones entre las diferentes instancias de la Administración Pública” (Artículo 18.1 de la Ley).**

Las competencias propias, que son exclusivas y se ejercen bajo la propia responsabilidad en el marco de la ley, son la base del sistema competencial, que, como vemos, es muy similar al español del modelo del 85, hasta que la Ley 27/2013 suprimió las competencias complementarias, llamadas indistintamente “compartidas”, “coordinadas” y “concurrentes”, pero que son esas mismas “complementarias”, de hecho “subordinadas”.

El Artículo 19 establece un listado de materias en las que el Ayuntamiento “*ejercerá competencia como propia o exclusiva*”. Al igual que el Artículo 25.2 de la LBRL, debemos interpretar que se trata de materias sobre las que la legislación sectorial tiene necesariamente que reconocer “competencia”. Son las siguientes:

A) Ordenamiento del tránsito de vehículos y personas en las vías urbanas y rurales.⁶¹⁴

b) Normar y gestionar el espacio público, tanto urbano como rural.

c) Prevención, extinción de incendios y financiación de las estaciones de bomberos.⁶¹⁵

d) Ordenamiento del territorio: planeamiento urbano; gestión del suelo; ejecución y disciplina urbanística.⁶¹⁶

⁶¹⁴ Equivalente al primer inciso del Artículo 22.2.g) de la LBRL española.

⁶¹⁵ En comparación con el Artículo 22.2.f) de la LBRL española, vemos carencias importantes. La protección civil aparecerá como competencia compartida o coordinada.

⁶¹⁶ Idéntico el primer contenido, el urbanístico, del Artículo 22.2.a) de la LBRL española.

e) Normar y gestionar el mantenimiento y uso de las áreas verdes, parques y jardines.

f) Normar y gestionar la protección de la higiene y salubridad públicas, para garantizar el saneamiento ambiental.

g) Construcción de infraestructuras y equipamientos urbanos; pavimentación de las vías públicas urbanas; construcción y mantenimiento de caminos rurales; construcción y conservación de aceras, carreteras y caminos vecinales.

h) Preservación del patrimonio histórico y cultural del municipio.

i) Construcción y gestión de mataderos, mercados y ferias.

j) Construcción y gestión de cementerios y servicios funerarios.

k) Instalación del alumbrado público.

l) Limpieza vial.

m) Servicios de limpieza y ornato público; recolección, tratamiento y depuración final de residuos sólidos.

n) Ordenar y reglamentar el transporte público urbano.⁶¹⁷

o) Promoción, fomento y desarrollo económico local.⁶¹⁸

Debemos destacar las siguientes cuestiones:

- Las competencias en materia de promoción económica y del desarrollo local tienen un reconocimiento, al menos en teoría, amplio en la República Dominicana.

- Por el contrario, son más limitadas las competencias en seguridad ciudadana y en la gestión de actividades prestacionales.

- En materia de urbanismo y servicios e infraestructuras urbanas, **llama la atención la ausencia** de competencias en promoción de viviendas sociales o de protección y, sobre todo, la del **ciclo del agua**.

En la República Dominicana, el abastecimiento domiciliario de agua potable, el alcantarillado y la depuración no son competencia propia de los municipios. Aparecen en el listado de las compartidas, en realidad complementarias, y en la práctica se gestionan por un organismo especializado nacional, siendo el rol municipal absolutamente secundario y subordinado.

⁶¹⁷ Todas las competencias enumeradas lo son en términos prácticamente idénticos a las que contiene la LBRL española.

⁶¹⁸ Importante atribución competencial, de la que formalmente carecen los municipios españoles.

➤ **Se consideran competencias coordinadas o compartidas** *“aquéllas en cuyo ejercicio a los diferentes entes de la Administración Pública les corresponden fases sucesivas o concurrentes, definiendo la ley la función específica, los reglamentos y los acuerdos entre los entes, la responsabilidad y financiación que corresponde a cada nivel de gobierno”.*

El listado de competencias compartidas es muy amplio: servicios sociales y lucha contra la pobreza; seguridad ciudadana; servicios de atención primaria de salud; promoción y fomento de la educación inicial básica y mantenimiento de locales escolares públicos; promoción de la cultura, el turismo y el deporte y la recreación; prevención de la violencia interfamiliar y de género.... **Coordinación (?) de los servicios de abastecimiento de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.** Además, existe una cláusula residual de *“intervención compartida en todas aquéllas que corresponden a la función de la Administración Pública, salvo aquéllas que la Constitución le asigne exclusivamente al Gobierno Central”.* Y se garantiza, como competencia mínima, al municipio *“el derecho a estar debidamente informado, el derecho a ser tomado en cuenta, el derecho a participar en la coordinación y a la suficiencia financiera para su adecuada participación”.* Palabras bonitas, sobre todo las últimas, muy alejadas de la realidad. **Como ocurría en España, estas competencias complementarias son problemáticas. En muchas ocasiones implican más una carga que una posibilidad real de intervención en la política pública de que se trate.**

Para el fortalecimiento de los municipios en la República Dominicana es muy importante que algunas de estas competencias pasen a ser propias. Muy especialmente debe ocurrir así con el ciclo del agua. Está en marcha un proceso de desconcentración del Ente de Administración Nacional del Agua, que al parecer tiene como finalidad última el traspaso de la competencia a los municipios. No está claro. Pero resultaría vital, pues con sólo ese paso, la participación municipal en el gasto pública total se vería notablemente incrementada y, lo que es más importante, se verían beneficiados los ciudadanos, por la gestión próxima de un servicio esencial para la vida cotidiana y, por tanto, **municipal por esencia.**

3.2. La delegación de competencias.

La delegación de competencias por el Gobierno de la Nación a las municipalidades está prevista de forma muy concreta en la Ley nº 176-07 de la República Dominicana:

*“Se consideran como competencias delegadas aquéllas que el Gobierno Central, previa aceptación y **con la garantía de la suficiencia financiera**, transfiera parcial o totalmente al Ayuntamiento, para asegurar mayor eficacia, eficiencia, transparencia y participación ciudadana en su ejercicio” (Artículo 18.III).*

Se prevé incluso un “**mecanismo de reclamo**”, en principio muy interesante:

“Los Ayuntamientos podrán solicitar la delegación de determinadas competencias al Gobierno Central, respondiendo a la demanda de la población y partir de la demostración de que pueden hacer un ejercicio de las mismas más eficiente, eficaz, transparente y participativo”.

*“La solicitud de la delegación establecida en el Párrafo 4 del presente artículo, se hará directamente ante la instancia sectorial correspondiente, a la instancia de planificación de la Administración Pública con atribuciones sobre la materia y a las instancias de control interno y externo de la Administración Pública, quienes deberán dar respuesta en un plazo no mayor de tres meses. **De no dar respuesta en el plazo previsto, se reputa como aprobada la solicitud y las consecuencias derivadas.** En caso de respuesta negativa, los Ayuntamientos podrán recurrir ante la instancia de lo contencioso administrativo que tenga competencia en la materia, siendo en última instancia, estas decisiones obligatorias para las partes” (Artículo 18 IV-V).*

Este mecanismo de reclamo, con silencio positivo y garantía judicial, parece muy favorable para el fortalecimiento municipal. Luego, no lo es tanto, y presenta muchas incógnitas. Al no estar desarrollado con claridad el régimen jurídico de las delegaciones, máxime si se produce por silencio, resulta más que dudosa la eficacia real del mismo y, de hecho, **no está siendo operativo**.

La declaración de intenciones está bien y abre posibilidades. Pero es necesario que se desarrolle el régimen jurídico, con garantías concretas. El modelo del Artículo 27 de la LBRL española, tras la reforma del 2013, es un buen referente, siempre teniendo en cuenta las posibilidades de la República Dominicana. Es bien cierto que en España no está funcionando, pues es tan perfecto, que muere “de éxito”, porque las Comunidades Autónomas no lo aplican, y depende de ellas. Ese problema no lo tendría la República Dominicana, al ser el asunto de carácter bilateral entre la Nación y los Municipios. También estaría bien un listado indicativo de materias de preferente delegación, en el que deberían estar más de una de las hipotéticamente “compartidas”.

Representaría un “compromiso” del Gobierno de la Nación para con el proceso descentralizador en favor del municipalismo.

3.3. Los servicios mínimos de obligada prestación.

La prioridad de los gobiernos municipales iberoamericanos ha de ser garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios esenciales. En este sentido, hemos dicho que la institución española de los servicios mínimos de obligada prestación representa un buen modelo, ya que resulta muy útil para priorizar las políticas públicas municipales. Se debe atender antes que nada a los servicios obligatorios, debiendo éstos alcanzar un estándar de calidad reconocible como tal por los vecinos, antes de dedicar recursos a otras políticas.

En la República Dominicana, el legislador del 2007 realizó un intento de introducir en el régimen municipal los Servicios Municipales Mínimos. Veamos:

“El Ayuntamiento, por sí o asociado a otros, prestará con carácter obligatorio los servicios mínimos siguientes:

- a) En todos los municipios: cementerio y servicios funerarios; recolección, tratamiento y disposición final de los desechos sólidos urbanos y rurales; limpieza vial; acceso a los núcleos de población; reconstrucción y mantenimiento de calles, aceras, carreteras y caminos rurales, plazas, parques públicos; biblioteca pública; instalaciones deportivas; matadero; mercado; protección y defensa civil; prevención y extinción de incendios; protección del medio ambiente; planeamiento urbano y servicios sociales básicos. La construcción, reconstrucción y mantenimiento de autopistas y carreteras intermunicipales son responsabilidad del Gobierno Central”.

(Artículo 20 de la Ley nº 176-07).

Eso es todo. Bueno, el párrafo II establece una fórmula de cooperación y asistencia preferente por parte del Poder Ejecutivo, tomada de la competencia de las Diputaciones en España, que está muy clara:

“La asistencia y colaboración del Poder Ejecutivo a los Ayuntamientos se dirigirá preferentemente al establecimiento y adecuada prestación de los Servicios Municipales Mínimos, al desarrollo de sus competencias propias y a garantizar la suficiencia financiera para su provisión. Para tal fin, la Tesorería Nacional transferirá a los Ayuntamientos

los recursos correspondientes previstos en las leyes. Cuando no se les garantice a los Ayuntamientos la suficiencia financiera para ejercer la competencia adecuada, realizarán la solicitud de asistencia específica a la instancia del Poder Ejecutivo que definan las leyes”.

Parece como si se tratara de adoptar el modelo español, pero de forma inacabada. Un primer apartado o tramo a) En todos los Municipios..., y luego no existen otros tramos. Los servicios son muchos y, desde luego, **no todos son competencia propia**. Es extenso y posiblemente fruto de una “copia” mimética de carácter formal.

El modelo español de servicios municipales obligatorios puede ser de gran utilidad, pero se trata de introducirlo de forma creativa y adaptado a la situación propia de la República Dominicana. Podría profundizarse la influencia española en este asunto, pero con las siguientes premisas:

- **Establecer tramos en los que los servicios municipales mínimos fueran diferentes y adecuados**, como en España, pero quizá no teniendo en cuenta sólo la población, sino algún otro criterio adicional. Porque en República Dominicana, el tamaño poblacional de los municipios es alto, pero muchos tienen carencias estructurales para la prestación de calidad de servicios.

- **La consideración como derecho subjetivo de los vecinos quizá resulte excesiva en un primer momento**. Debe tenerse en cuenta que en España, aunque existe, es poco operativa, por falta de más especificaciones técnicas, criterios e indicadores que sirvan de referencia para determinar cuándo debe considerarse implementado un servicio obligatorio.

- **No es necesario contemplar muchos servicios obligatorios, al menos en un primer momento**. Es preferible pocos, pero que sean los que añaden valor de calidad de vida ciudadana y estén bien especificados, con indicadores y estándares de calidad básicos. Luego se avanzará hacia la consideración como derecho subjetivo.

Es preferible introducir esta institución de forma gradual y efectiva, que hacer grandes declaraciones, que, si no se cumplen, generan frustración.

3.4. Las formas de gestión de los servicios públicos municipales.

En el régimen municipal de la República Dominicana, la definición que se nos ofrece de servicio público municipal es tan ambigua como la española: “*Son servicios públicos municipales los que prestan los municipios en el ámbito de sus competencias*” (Artículo 210 L. n° 276-07), y **las formas o modos de gestión**, como vemos, **están casi transcritas literalmente de las españolas anteriores a la reforma del 2013.**

<p>LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS S.P.M.</p> <p>ART. 85 LRBRL - ESPAÑA</p>	<p>LAS FORMAS DE GESTIÓN DE LOS S.P.M.</p> <p>ART. 211 L. N° 176-07 – R.D.</p>
<p>Los Servicios Públicos de competencia local habrán de gestionarse de la forma más sostenible y eficiente, entre las enumeradas a continuación:</p> <p>A) Gestión Directa.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Gestión por la propia Entidad Local. b) Organismo Autónomo Local. c) Entidad pública empresarial local. d) Sociedad mercantil Local cuyo capital sea de titularidad pública. <p>-----</p> <p>Sólo podrá hacerse uso.....</p> <p>B) Gestión Indirecta.</p> <p>Mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en la ley....</p> <ul style="list-style-type: none"> - Concesión - Gestión interesada - Concierto - Sociedad de economía mixta. 	<p>Los Servicios Públicos de competencia local habrán de gestionarse mediante alguna de las siguientes formas:</p> <p>A) Gestión Directa.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Gestión por la propia Entidad Municipal. b) Organismo Autónomo Municipal. c) Entidad pública empresarial municipal d) Sociedad mercantil municipal cuyo capital social pertenezca íntegramente al municipio o a un Ente Público del mismo. <p>B) Gestión Indirecta.</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Concesión o Delegación. b) Gestión interesada. c) Arrendamiento. d) Sociedad mercantil y cooperativas, legalmente constituidas, cuyo capital social pertenezca parcialmente al Municipio. e) Consortio.

Respecto a las formas de gestión directa o con medios propios, están calcadas. Pero en la legislación dominicana no existen reglas de adscripción y otras disposiciones de control existiendo una referencia a las normas reglamentarias y a los Estatutos. En la medida en que estas modalidades se utilicen más ampliamente, la regulación española puede ser de gran utilidad, lo mismo que las prescripciones sobre los criterios de elección en base a la eficiencia y sostenibilidad, introducidos por la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local.

En cuanto a las formas de gestión indirectas o contractuales, llaman la atención dos diferencias curiosas: Se mantiene la figura del arrendamiento, y se incluye

entre las formas de gestión el consorcio⁶¹⁹. La permanencia del arrendamiento es importante, pues es una figura útil que, conforme al criterio jurisprudencial español, resulta ser una “Concesión menor” y tiene utilidad en municipios pequeños o medianos que acuerden el arrendamiento de sus instalaciones para prestar servicios que de otra forma resultarían de difícil gestión. En la República Dominicana esto está muy claro, pues el Artículo 214 de la Ley nº 176-07 dice que *“Sólo podrán ser objeto de concesiones los servicios cuyas instalaciones se hayan hecho directamente por el Ayuntamiento o sean propiedad de éste, todo de conformidad con la Ley de Construcciones Públicas que rige la materia”*. Luego el arrendamiento es una forma redundante de la concesión.

Una vez más nos encontramos con la traslación de instituciones públicas sin la consiguiente adaptación y aplicación a las condiciones del municipalismo propio. Es preciso estar muy atentos para no repetir errores en el dimensionamiento del sector público instrumental municipal, que en la República Dominicana no está muy desarrollado, en comparación con el del ámbito nacional.

⁶¹⁹ Un error o mal entendimiento de lo que es la figura del consorcio, posiblemente heredada de viejas consideraciones doctrinales en España. No está nada mal que se mantengan en República Dominicana los consorcios, pero como Entidad asociativa con la participación de municipalidades, entes públicos nacionales y, en su caso, entidades del sector privado, concurrentes con el interés público. Deberá regularse como “Consortios locales”, junto a los arrendamientos, y utilizar la forma de gestión más conveniente.

4. LA HACIENDA MUNICIPAL

4.1. Recursos del Municipio.

Si bien la Constitución de la República Dominicana no hace referencia a la **suficiencia financiera de los municipios**, la Ley N° 176-07 contiene una amplia y enfática declaración de la misma:

“Los Ayuntamientos tienen derecho, en el marco de la política económica nacional, a tener recursos suficientes, de los cuales podrán disponer libremente en el ejercicio de sus competencias. Los recursos a ser transferidos íntegramente a los Ayuntamientos desde la Tesorería Nacional serán realizados a partir de las modalidades siguientes: a) coparticipación de los ingresos fiscales no especializados, b) Situada para complementarios para garantizar la suficiencia financiera para el ejercicio pleno de las competencias propias, coordinadas o delegadas, d) Coparticipación en impuestos nacionales, e) Impuestos y tasas que se definan a favor de los Ayuntamientos, f) Ámbitos de imposición a través de arbitrios y tasas que se definan, como parte de la potestad tributaria de los ayuntamientos, g) Cualquier otra modalidad que se estime necesaria para garantizar la suficiencia financiera”.

(Artículo 254)

Los recursos de las haciendas locales, en la ley, son los mismos que en España, expresados con una coincidencia literal:

RECURSOS QUE CONFORME A LA LEY CONSTITUYEN LOS INGRESOS LOCALES	
ESPAÑA	REPÚBLICA DOMINICANA
<ul style="list-style-type: none">➤ Los ingresos procedentes de su patrimonio y demás de derecho privado.➤ Los tributos propios, clasificados en tasas, contribuciones especiales e impuestos, y los recargos exigibles sobre los impuestos de las Comunidades Autónomas o de otras Entidades Locales.➤ La participación en los tributos del Estado y de las Comunidades Autónomas.➤ Las subvenciones.	<ul style="list-style-type: none">• Los ingresos procedentes de su patrimonio, rentas y derechos.• Los tributos propios, clasificados en impuestos, tasas y contribuciones especiales. Los tributos establecidos a su favor en leyes especiales. Los arbitrios establecidos por ordenanza municipal.• Las participaciones en los ingresos del Estado.• Las subvenciones y situados para garantizar complementariamente la suficiencia financiera para las

<ul style="list-style-type: none"> ➤ Los percibidos en concepto de precios públicos. ➤ El producto de las multas y sanciones en el ámbito de su competencia. ➤ El producto de las operaciones de crédito. ➤ Las demás prestaciones de derecho público. 	<p>competencias propias, coordinadas y delegadas y la coinversión pública.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los percibidos en concepto de precios por la venta de productos y servicios. • Los derechos, las contribuciones o cualquier otro ingreso que se le asigne. • El producto de las operaciones de crédito. • Las demás prestaciones de derecho público.
--	--

Las fuentes de ingresos establecidas en la ley son variadas y están, en general, bien planteadas. Pero no se utilizan. La gran mayoría de municipios apenas dispone de más ingresos que los provenientes de las transferencias nacionales.

Según los datos recopilados y publicados por la CGLU⁶²⁰, la estructura de los ingresos locales en la República Dominicana sería la siguiente, referida a la totalidad de los que obtienen los gobiernos municipales:

Ingresos propios (tasas y precios) -----	58%
Impuestos compartidos -----	8%
Transferencias condicionadas -----	34%

Teniendo en cuenta que no existe una imposición propia de peso, la mayoría de los municipios medianos y pequeños apenas recaudan ingresos propios y viven casi exclusivamente de las transferencias que, por lo demás, son condicionadas. Las cifras medias están muy distorsionadas por el peso del área del gran Santo Domingo.

Hasta el año 2003, la ley disponía que la participación de los ayuntamientos en los montos totales de los ingresos del Estado previstos en la Ley de Presupuestos de la Nación fuera del 4%. La Ley n° 166-03 incrementó esta cantidad al 8% para el año 2004 y dispuso que, a partir del 2005, se consignaría en los Presupuestos el 10% para cada año, *“incluyendo los recargos y los ingresos adicionales”*. Cada año, pues, un 10% del Presupuesto de la nación debería repartirse entre las municipalidades dominicanas. La Liga Municipal Dominicana percibiría un 3% del montante total para su sostén. El resto se repartiría entre los Municipios y los Distritos Municipales,⁶²¹ siendo el criterio de reparto únicamente la población de cada uno.

⁶²⁰ MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge. - *“América Latina...”*. Obra cit.

⁶²¹ Los Distritos Municipales tienen una participación directa en las transferencias nacionales, lo que les confiere cierta potencia de choque con los Municipios.

Como ya apuntamos en el apartado anterior, esto no se cumple. La cifra actual que se transfiere no supera el 6%. Debe cumplirse la ley, pero además conviene introducir otros criterios, que no sean sólo la población. Los municipios más débiles están muy perjudicados por ese criterio, ya que apenas recaudan ingresos propios, y las transferencias son muy escasas, sin elementos de reequilibrio o redistribución.⁶²² Los criterios utilizados en España pueden servir como referencia, si bien en la situación actual del país y de momento, el esfuerzo fiscal no debería ser un criterio de peso.

4.2. Los ingresos propios. Gestión y recaudación.

Los ingresos propios tributarios están constituidos casi en su totalidad por tasas y precios públicos. Impuestos municipales, prácticamente no existen. Sólo algunos compartidos. La Ley habla de impuestos, pero ni establece ni regula ninguno. Se remita a las normas especiales.

Los principales impuestos en España –IBI y Circulación de Vehículos a Motor-, en la República Dominicana no son municipales. Lo más parecido al IBI es el **Impuesto sobre el Patrimonio Inmobiliario**, que grava a las edificaciones y solares (no a las fincas rústicas) con un valor superior conjunto de 7 millones DR\$. Es un impuesto estatal, gestionado por la Dirección General de Impuestos Internos. El Impuesto de Circulación de Vehículos (ICU), más conocido como “marbete”, en alusión a la etiqueta o cartón con el que se identifica su pago, es muy similar al existente en España. También es nacional y gestionado por la DGII. **La República Dominicana es una de las pocas naciones iberoamericanas donde no existe un impuesto predial municipal, anomalía que debería corregirse rápidamente, junto con la cesión de las competencias sobre el ciclo del agua y otras.**

Las tasas y contribuciones especiales se regulan en la Ley nº 176-07 de forma casi idéntica a como lo están en España. El concepto de tasa es el mismo, así como los tipos:

- a) Tasa por utilización y aprovechamiento especial del dominio público municipal.
- b) Tasa por prestación de servicios o realización de actividades administrativas.

⁶²² Teóricamente existen unas subvenciones o transferencias complementarias para garantizar la suficiencia financiera de estos municipios. Pero tampoco se cumplen

Los Servicios por los que las municipalidades no pueden exigir tasa son:

ESPAÑA	REPÚBLICA DOMINICANA
a) Abastecimiento de agua en fuentes públicas. b) Alumbrado en vías públicas. c) Vigilancia pública en general. d) Protección civil. e) Limpieza de la vía pública.	a) Abastecimiento de agua en fuentes públicas. b) Alumbrado de vías públicas. c) Vigilancia pública en general. d) Protección civil. e) Limpieza de la vía pública.

La regulación del resto de ingresos propios, así como la recaudación, encomendada al **Tesorero Municipal** “de conformidad con las disposiciones legales y bajo la dirección del Síndico (Alcalde)”, también está calcada de la normativa española.

En esta materia, como en tantas otras, la influencia española es total.... a nivel normativo. En la práctica, las diferencias son muy grandes. En primer lugar, por el alcance y calidad de la prestación de servicios. Pero también por diferencias notables en la gestión tributaria.

El reto de futuro inmediato está situado:

- en un incremento paralelo del acceso universal a los servicios básicos dotados de un nivel aceptable de calidad,
- en el incremento de la recaudación por contraprestación.

En este último aspecto, la influencia española tiene que situarse en facilitar al intercambio y la gestión del conocimiento de procesos que van desde la mejora de las bases tributarias a las domiciliaciones, pagos por medios digitales, “Cuenta tributaria”.... Si en República Dominicana se estableciera un impuesto predial municipal del tipo del IBI español, los efectos beneficiosos para la recaudación de los ingresos tributarios en general serían multiplicadores. Considérese como ejemplo tan sólo la mejora en la recaudación de la tasa por recogida de residuos sólidos urbanos, servicio este que sí prestan los municipios de República Dominicana y para el que recaudan, en general, muy poco y con grandes dificultades.

4.3. Presupuestos Municipales: configuración y límites.

El Título XVIII de la Ley nº 176-07, del Distrito Nacional y los Municipios, regula los “Presupuestos y egresos”. El Artículo 315 define así los Presupuestos:

“Los Presupuestos Generales de las Entidades Municipales constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones

que, como máximo, pueden reconocer los municipios y sus organismos autónomos, y de los derechos que prevean liquidar durante el correspondiente ejercicio, así como de las previsiones de ingresos y gastos de las sociedades mercantiles cuyo capital social pertenezca íntegramente a la entidad municipal correspondiente”.

Idéntica a la que ofrece el Artículo 162 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales en España. Bien desarrollados y también inspirados completamente en la normativa española, son los preceptos referidos a:

- Contenido del Presupuesto y Documentación Anexa.
- Proceso de formulación y aprobación de los Presupuestos.
- Modificaciones, ejecución y etapas del Gasto.

Destacan en la República Dominicana dos cuestiones importantes: la limitación legal del destino de los recursos y la Participación Ciudadana en la formulación del Presupuesto.

• **Destino de los fondos.**

El Artículo 21 de la Ley N. 176-07 dispone:

- “Los Ayuntamientos destinarán los ingresos propios y los recibidos por las diferentes modalidades establecidas por las leyes nacionales para satisfacer sus competencias, manteniendo los siguientes límites en cuanto a su composición:

- a) Hasta el 25% para gastos de personal, sean éstos relativos al personal fijo o bajo contrato temporal.*
- b) Hasta el 31% para la realización de actividades y el funcionamiento y mantenimiento ordinarios de los servicios municipales de su competencia que presten a la comunidad.*
- c) Al menos el 40% para obras de infraestructuras, adquisición, construcción y modificación de inmuebles y adquisición de bienes muebles asociados a esos proyectos, incluyendo gastos de preinversión e inversión para iniciativas de desarrollo económico local y social.*
- d) Un 4% dedicado a programas educativos, de género y salud”.*

- “Los porcentajes fijados en a) y b) no se podrán sobrepasar, salvo casos de emergencia y de desastres”. “En estos casos será precisa la aprobación por el Consejo Municipal, con el voto favorable de las 2/3 partes

de su matrícula (número legal de miembros) y el visado de la contaduría (intervención) municipal”.

- “La violación de este artículo será sancionada con penas de 2 a 5 años de prisión, pago de indemnización... e inhabilitación para el servicio público. Al Tesorero y al Contador municipales que no denuncien... se les castigará como infractores con las sanciones anteriormente mencionadas”.

Esta limitación contundente de la autonomía presupuestaria, que no sólo afecta a los fondos procedentes de transferencias, sino también a los ingresos propios, ha sido juzgada, como mínimo, como atentatoria contra la autonomía municipal y una regresión en este sentido. Indudablemente es una limitación grave. Pero no puede juzgarse desde una perspectiva española⁶²³, sino teniendo en cuenta la realidad de la República Dominicana y del área de Centroamérica-Caribe. Forzar un porcentaje mínimo de recursos dedicados a la inversión para el establecimiento de servicios tiene lógica y razonabilidad. Lo verdaderamente grave en República Dominicana no es esto, sino el sistemático incumplimiento de las normas (incluida ésta) y la falta de recursos municipales para hacer frente a las necesidades de la población.

- **Participación ciudadana en la formulación del Presupuesto.**

“Los Ayuntamientos tomarán todas las providencias de lugar a los fines de garantizar la participación, tanto en la formulación como en la ejecución presupuestarias. En tal sentido, los Ayuntamientos aprobarán un reglamento”.

(Artículo 324 Ley nº 176-07)

Como veíamos, los “presupuestos participativos” tienen un desarrollo normativo ejemplar, pero no se cumplen.

4.4. Control interno y externo de la gestión económico-financiera.

- El control interno corresponde al **Contralor**, que es el Interventor. El ejercicio de las funciones, la virtualidad de los reparos, etc., están regulados en la ley en términos muy similares a lo que existe en España. Del Contralor se predica su “independencia”,

⁶²³ Tras la modificación del Artículo 135 de la Constitución española, se han impuesto a los municipios determinadas limitaciones, en base a la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. El Tribunal Constitucional ha considerado la existencia de título suficiente por parte del legislador para hacerlo sin conculcar la autonomía constitucionalmente garantizada, en diversos casos. El precepto de República Dominicana no es comparable en sí, pero tampoco la situación ni los parámetros de constitucionalidad son los mismos.

pero es nombrado por el Consejo Municipal. El mayor problema está, pues, en la profesionalización de estos cargos, que asegure su independencia.

- El control externo corresponde a la **Cámara de Cuentas**, que equivale al Tribunal de Cuentas español. Está formulada en la Ley con notable alcance:

“La fiscalización externa de las cuentas y de la gestión económica de los Ayuntamientos y de todos los organismos y sociedades de ellos dependientes, es función propia de la Cámara de Cuentas de la República y la Contratación General de la República, con el alcance y condiciones que establecen sus leyes reguladoras.

Una vez fiscalizadas las cuentas por la Cámara de Cuentas y/o Contratación General de la República, se someterá a la consideración del Ayuntamiento la propuesta de corrección de las anomalías observadas y el ejercicio de las acciones procedentes, sin perjuicio de las aclaraciones que puedan corresponder en los casos de exigencia de responsabilidades.

La Cámara de Cuentas de la República Dominicana deberá hacer públicos anualmente, en la forma en que ésta determine, los resultados de las auditorías anuales realizadas a los municipios y distritos municipales en cuanto a la eficacia y eficiencia presupuestarias, de acuerdo con lo establecido en la presente ley. En los casos en que, como resultado de dichas auditorías, se determine que se ha violado lo establecido en la misma, procederá conforme a la ley que lo rige, a solicitar la puesta en movimiento de la acción pública. Cualquier persona física o moral, en caso de violación a la presente ley, podrá solicitar a las jurisdicciones penales competentes la puesta en movimiento de la acción pública, constituirse en calidad de querellante y actor civil según los términos del Código Procesal Penal, y solicitar las sanciones correspondientes”.

(Artículo 270 Ley nº 176-07).

5. OTRAS ENTIDADES LOCALES. ASOCIACIONISMO MUNICIPAL.

5.1. La intermunicipalidad.

En la República Dominicana no existe **la Provincia** como entidad local. La intermunicipalidad, entendida como conjunto de formas de cooperación entre municipios, para desarrollar servicios dirigidos a las comunidades locales está, pues, representada por las **Mancomunidades**. Existe una importante figura inframunicipal, los **Distritos Municipales**, a la que ya nos referimos, y que será objeto de estudio en este Capítulo.

La Provincia está constitucionalizada como demarcación territorial. Aparece en el capítulo II del Título IX de la Constitución de 2010, titulado “De la Administración Local”. Sin embargo, entendemos que no es una entidad local, sino una demarcación política territorial para el ejercicio de las funciones del Estado. Al frente de la misma está el Gobernador Civil, nombrado por el Poder Ejecutivo de la Nación, y que se encarga de ejecutar las políticas centrales nacionales sobre el territorio.

La provincia y la demarcación provincial actuales tienen su regulación en la Ley 5220, de 21 de septiembre de 1959, sobre División Territorial de la República Dominicana. Esta Ley ha sufrido cerca de 400 modificaciones hasta la fecha, con alteración de límites y creación de nuevas Provincias, Municipios o Distritos. Pero no se altera la naturaleza esencial de las provincias como demarcación territorial para el ejercicio de las funciones estatales.

La Constitución de 2010 ratifica este carácter de la Provincia:

*“La Provincia es la **demarcación política intermedia** en el territorio. Se divide en municipios, distritos municipales, secciones y parajes. La ley definirá todo lo relativo a su composición, organización y funcionamiento y determinará el número de éstas.*

El poder ejecutivo designará en cada provincia un Gobernador Civil, quién será su representante en esa demarcación. Sus atribuciones y deberes serán determinados por la ley” (Artículos 197-198 de la CRD).

La Constitución contempla en este mismo Título y Capítulo otra figura: **la Región**:

“La región es la unidad básica para la articulación y formulación de las políticas públicas en el territorio nacional. La ley definirá todo lo relativo a sus competencias, composición, organización y funcionamiento, y determinará el número de éstas.

Sin perjuicio del principio de solidaridad, el Estado procurará el equilibrio razonable de la inversión pública en las distintas demarcaciones geográficas, de manera que sea proporcional a los aportes de aquéllas a la economía nacional” (Artículo 196 de la CRD).

Aun hoy está en debate y formación la regulación legal de la Región. Pero, en todo caso, no puede ser sino un espacio desconcentrado para el ejercicio equilibrado de las políticas nacionales sobre el territorio. Regiones y provincias, estas últimas claramente, no son espacios políticos autónomos. Cualquier veleidad tendente a constituir gobiernos intermedios no se ajustaría a la Constitución ni a la lógica, en un pequeño país uniforme en historia, lengua y cultura. Toda descentralización debe fortalecer única y exclusivamente al municipalismo. En este ámbito, la experiencia española debe ser tomada en cuenta en negativo. La realidad nacional es totalmente diferente.

5.2. Los Distritos Municipales.

Los Distritos Municipales son una Entidad local de carácter inframunicipal cuyo perfil institucional y jurídico está regulado con notable confusión. Por un lado, la Ley nº 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios, les conceptúa como “**entidad desconcentrada**” de los municipios y les coloca claramente bajo la dirección superior de éstos:

*“Mediante ley podrán crearse Distritos Municipales en los Municipios, para **la administración desconcentrada** de áreas del territorio perfectamente diferenciadas y que compartan derechos o condiciones socioeconómicas similares. Está **bajo la coordinación superior del Municipio** al que pertenece”. (Artículo 77).*

“Además del Ayuntamiento, tendrán la consideración de entidades municipales.... las siguientes:

c) Las Juntas de Distritos Municipales, como órgano desconcentrado del Ayuntamiento del Municipio, y que ejercerán gobierno sobre los Distritos Municipales”. (Artículo 7).

Por otro, la Constitución de 2010 les considera formando parte de la “base del sistema político-administrativo local”, les reconoce “personalidad jurídica de Derecho Público” y “potestades normativa, administrativa y de uso del suelo”. Esto es así en la medida en que el Artículo 199, como vimos, no distingue entre Municipios y Distritos Municipales, lo cual constituye un error mayúsculo, porque el centro nuclear del nivel de gobierno local está constituido única y exclusivamente por el Municipio.

Conforme el Artículo 201 de la Constitución y el 22 de la Ley nº 176-07, que ya lo establecía así, los órganos de gobierno de los Distritos están formados por representantes electos:

“El gobierno y administración de los Distritos Municipales estará a cargo de un Director y de la Junta de Distrito Municipal, integrada por 3 vocales, quiénes ejercerán atribuciones equivalentes al Consejo Municipal de los Ayuntamientos, con los límites establecidos en la presente Ley” (Artículo 80 de la Ley nº 176-07).

*“El Director y los vocales de cada uno de los Distritos Municipales son electos por cuatro años en las elecciones congresuales y municipales por el **voto directo** de los (as) munícipes inscritos en su Distrito, dentro de la boleta correspondiente a las candidaturas municipales del Municipio al cual pertenecen...”* (Artículo 81 de la Ley nº 176-07).

Los Distritos Municipales tienen, conforme a la Ley, un **conjunto de competencias** relacionadas con la administración e su patrimonio, la realización de obras y la prestación de servicios en su ámbito territorial. Éstas son las más importantes:

- ✖ La construcción, conservación y reparación de calles, aceras, carreteras, caminos vecinales, puentes, fuentes y otras infraestructuras de interés comunitario existentes en su territorio.

- ✖ La conservación, mejora y ampliación del alumbrado público.

- ✖ La vigilancia y protección de caminos, campos, fuentes, ríos y demás recursos naturales.

- ✖ La recogida de residuos sólidos municipales y su disposición final.

- ✖ La limpieza de calles y el ornato público.

- ✖ Cementerios y servicios funerarios.

- ✖ La administración y conservación de su patrimonio y los recursos naturales.

Además, conforme al Artículo 79.1.k), tienen una competencia residual de gran amplitud y ambigüedad:

*“La ejecución de obras y la prestación de servicios comprendidos en la competencia municipal y de **exclusivo interés** del Distrito Municipal”.*

Con esta cláusula abierta y un concepto tan indeterminado como el “exclusivo interés”, los Distritos pueden llamarse a ejercer la práctica totalidad de las competencias municipales.

Los Directores y vocales de los Distritos tienen, limitado a su demarcación, las mismas atribuciones que las del Alcalde y regidores del Municipio al cual pertenecen, con las excepciones siguientes, que **precisan autorización del Concejo Municipal**:

- “a) Realizar empréstitos.*
- b) Apropiar y enajenar bajo cualquier forma bienes municipales, sin importar su naturaleza*
- c) La creación de arbitrios de cualquier naturaleza.*
- d) Autorizar el inicio de contrataciones en lo referente a licitaciones y concesiones, de conformidad con la ley que regula la materia.*

Los Distritos están obligados a presentar un Informe trimestral de ejecución presupuestaria en el Concejo Municipal al que pertenezcan y están sometidos al sistema de control establecido para los Ayuntamientos” (Artículo 82 de la Ley nº 176-07).

Vemos cómo los Distritos Municipales están diseñados en la Ley como Entidad inframunicipal con amplias competencias, pero claramente subordinada al Municipio, que ejerce un poder de dirección y control del uso de potestades. Esta lógica ha sido alterada por la Constitución de 2010, al realizar una aparente equiparación en el Artículo 199. No es posible hablar de desconcentración, pero tampoco de equiparación. **El Tribunal Constitucional de la República** está poniendo las cosas en su sitio. Así. La S.T.C./0152/13, que resolvió un conflicto de competencias entre el Distrito Municipal Verón-Punta Cana y el Municipio de Higüey, estableció que las disposiciones del Artículo 82 de la Ley nº 176-07 que limitan el poder de los gobiernos distritales y exigen para determinados supuestos autorización del Municipio, no vulneran las garantías constitucionales de los Distritos. El núcleo de las facultades que la Constitución reconoce a éstos no se ve afectado por la aplicación del Artículo 82 de la Ley, que resulta proporcional a los fines perseguidos, quedando además ajustado el texto legal al principio de razonabilidad de las leyes, previsto en el Artículo 40.15 de la Constitución. **En esencia: las limitaciones legales al poder de los Distritos son conformes a la Constitución.**

Los conflictos entre Distritos Municipales pujantes y los Municipios a los que pertenecen son frecuentes en los últimos años. Por el ejercicio de competencias y, sobre todo, por la fijación de arbitrios o tasas. Es éste un asunto de importancia, que sin duda debe ser abordado por el mencionado Plan de Reforma presidencial para fortalecer el municipalismo en la República Dominicana. Una solución como la que, en situación diferente, aplicó España en la reforma del 2013, al eliminar la personalidad jurídica de las Entidades Locales Menores, requeriría modificación constitucional y no sería eficaz,

al afectar sólo a las de nueva creación. No es descartable convertir algunos Distritos de alta población y pujanza económica en Municipios, conforme a la Ley. Debería revisarse el sistema que permite a los Distritos recibir de forma directa la participación en los ingresos del Estado y, vista la doctrina del T.C., ajustar mejor y de forma eficiente las relaciones Distrito-Municipio.

5.3. La Liga Municipal Dominicana.

La Liga Municipal Dominicana es una entidad de derecho público, creada y regulada por ley, con funciones de “asesoría en materias técnicas y de planificación” a los municipios. Está dirigida por un Secretario General, elegido por los Alcaldes para un mandato de cuatro años.

La Liga Municipal Dominicana (LMD) fue creada por ley el 23 de diciembre de 1938⁶²⁴ y durante la dictadura trujillista fue un instrumento de control de los municipios. Su personalidad jurídica le fue otorgada por Ley nº 3896, de 9 de agosto de 1954. Actualmente, se rige por los Artículos 105 a 108 de la Ley nº 176-07, que eliminó su función de distribuir los recursos a los ayuntamientos y estableció claramente los límites de la función de asesoría, prohibiendo que realizara tareas de “fiscalización o de intervención en las decisiones de los ayuntamientos”.

Las funciones de la Liga están recogidas en el Artículo 106, siendo las más relevantes las siguientes:

- ✱ Defender los derechos y atribuciones que la Constitución y las leyes confieren a los Ayuntamientos de la República.
- ✱ Ofrecer la más amplia asistencia técnica en favor de los municipios del país, a fin de que propendan a una más alta calidad de vida entre sus pobladores, con miras al logro del bien común.
- ✱ Promover el adecuado desenvolvimiento económico de los organismos municipales, alentando su adecuada organización, su más amplia capacidad en el cumplimiento de sus servicios y la promoción social y económica de sus pobladores, con miras al logro del bien común.

⁶²⁴ La Liga Municipal Dominicana se funda en 1938 a impulso del I Congreso Iberoamericano de Municipios, celebrado en La Habana en noviembre de dicho año, y que sustentó la creación de la actual Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI). Este Congreso municipalista aprobó una declaración que instaba a los Gobiernos a organizar Entidades que “contribuyeran a fortalecer los gobiernos locales”. En la República Dominicana se constituyó la Liga. Pero bajo la dictadura de Trujillo fue un instrumento de inspección, control y manipulación de las municipalidades. Todo lo contrario, al fortalecimiento que se pretendía.

✖ Propiciar la investigación, la discusión y en estudio de las estructuras legales, administrativas y organizativas de los Ayuntamientos, a fin de establecer mejores niveles de servicios. Alentar la participación ciudadana....

✖ Promover el intercambio frecuente y útil de información, publicaciones, visitas y otros medios de cooperación intermunicipal.

✖ Promover igualmente la cooperación entre los municipios de la República y los correspondientes organismos de otros países.

.....

Son funciones técnicas, de asistencia y cooperación, que en España corresponden en gran medida a las Diputaciones, en cuanto competencias instrumentales. Algunas de ellas, como la primera, son redundantes con las del asociacionismo municipal, concretamente con las de FEDOMU.

La Liga Municipal Dominicana no está teniendo un encaje institucional pacífico. Desde el fin de la dictadura hasta nuestros días son muchos los que han demandado su disolución. Sin embargo, con unos gobiernos y otros, se ha mantenido.⁶²⁵ Maneja importantes recursos y es un instrumento codiciado por el poder. Se “reestructura” en sus fines, siempre está “en reforma” y no termina de encontrar un diseño eficiente, lo que sin duda le granjearía una amplia aceptación. En marzo de 2017, el Comité Ejecutivo de la Liga Municipal Dominicana aprobó el Plan Estratégico 2017-2021, con la pretensión de convertir a la Liga en el **Instituto de Desarrollo Municipal**, que, en palabras del Secretario General, habrá de dotar a las Alcaldías de la República de una “visión moderna de gestión”, para que puedan “brindar servicios de calidad”. No es una novedad. Está en la línea de transformación ya impulsada por la Ley nº 176-07. Esperamos que este proceso tenga éxito por el bien del municipalismo y de los ciudadanos de la República Dominicana.⁶²⁶

⁶²⁵ En España, la dictadura suprimió la UNIÓN DE MUNICIPIOS ESPAÑOLES como entidad asociativa libre de los municipios, y creó el **Instituto de Estudios de Administración Local (IEAL)**, con un perfil técnico. Pero también el **Servicio de Inspección**, dependiente del Ministerio y de los Gobernadores Civiles, dedicado al control de los ayuntamientos. Con la llegada de la democracia, el Servicio se suprimió. En la República Dominicana, la Liga no se suprimió, sino que entró en un proceso de “reorientación”.

⁶²⁶ El actual Plan Estratégico 2017-2021 de la Liga Municipal Dominicana, que pretende convertirla en el Instituto de Desarrollo Municipal, se inscribe en un **Proyecto** más amplio de “**Reforma Municipal**”, impulsado por la Presidencia, que “revolucionará todo el ámbito municipal”. Esta “Reforma Presidencial”, que dicen se implantará en este mandato, trata de modernizar a fondo las estructuras y las prácticas municipales, más allá de meros cambios legales. Pronto podremos evaluar su impacto, que por el momento no se percibe con claridad por la ciudadanía.

5.4. Asociacionismo municipal.

En la República Dominicana están reconocidos y regulados los dos grandes ámbitos del asociacionismo municipal a lo que se refiere el Artículo 9º de la Carta Europea de la Autonomía Local. Lo están en términos muy similares a España:

1º.- Asociacionismo municipal para el ejercicio más eficaz de sus competencias, realizando en común obras y servicios determinados: Mancomunidades Municipales, en los Artículos 72 a 76 de la Ley nº 176-07, equivalentes al Artículo 44 de la LBRL en España.

2º.- Asociacionismo municipal para la protección y promoción de intereses comunes: asociaciones de municipios, en el Artículo 367 de la Ley nº 176-07, cuyo contenido es muy similar al de la Disposición Adicional 5ª de la LBRL en España.

Se trata de ámbitos muy distintos, que dan origen a figuras institucional y jurídicamente diferentes, pero que tienen en común ser una creación voluntaria, propia y exclusiva de los municipios.

5.4.1. Las Mancomunidades.

Las Mancomunidades están reguladas en el Título V de la Ley nº 176-07, “Otras Entidades Municipales”, junto con los Distritos Municipales. Su definición se sustenta en el derecho de asociación:

“Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.

Para que los municipios se mancomunen no es necesario que pertenezcan a la misma Provincia, ni que exista entre ellos continuidad territorial” (Artículo 72 de la Ley).

“Tendrán la consideración de Entidades Municipales:

b) Las Mancomunidades como forma asociativa intermunicipal y por tanto supramunicipal, con órganos de gestión definidos en función de los intereses de los Ayuntamientos mancomunados, garantizando el cumplimiento de las disposiciones del capítulo correspondiente de esta Ley” (Artículo 7 de la Ley).

Las mancomunidades son, pues, una Entidad Local de carácter supramunicipal, formadas voluntariamente por municipios para la realización de obras y la prestación de servicios comunes. Pueden adoptar para la gestión las distintas formas directas o

indirectas establecidas en la Ley. Lo mismo que en España, sus órganos de gobierno deben ser representativos de los municipios asociados: *“formados por representantes de los Ayuntamientos”*. El contenido mínimo de los Estatutos y los procedimientos de creación, integración y supresión están regulados en términos similares a los de España, si bien allí son absolutamente uniformes, ya que están en la propia Ley nº 176-07, del Distrito Nacional y de los Municipios.

En el Artículo 73, que regula el procedimiento de creación, encontramos cierto elemento de confusión, que pudiera afectar a las potestades:

“El procedimiento de creación de una mancomunidad y la aprobación de sus estatutos se realizará conforme a las siguientes normas:

a) Los Ayuntamientos que la promueven adoptan una resolución manifestando su interés, apoderando al síndico/a (Alcalde) y regidores para que participen en la asamblea que promueva su creación.

b) La elaboración de los Estatutos corresponde a los síndicos/as y regidores/as de la totalidad de los municipios promotores de la mancomunidad, constituidos en Asamblea. En ella se elegirá una Junta Gestora integrada por el síndico/a de cada uno de los municipios que promueven su creación, que impulsará y dirigirá los trabajos de elaboración de los Estatutos y su remisión a cada uno de los Ayuntamientos promotores para su aprobación.

c) Los Concejos Municipales de los Ayuntamientos deben aprobar los Estatutos con el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que los componen.

d) Se requiere la consulta popular, a través de las instancias definidas en la presente Ley, para avalar la integración del Ayuntamiento a la Mancomunidad.

e) Son creadas en virtud de la Ley 122-05 para la regulación y fomento de las asociaciones sin fines de lucro y de los procedimientos que la misma establece”

Vemos que existe un procedimiento específico, claro y definido, idéntico al que regulan, en general, las Comunidades Autónomas en España, con la particularidad de la consulta popular.... Pero llama poderosamente la atención el apartado e), que hace referencia a la Ley de Asociaciones. Puede ser una simple cuestión enfática, pero crea confusión. Las Mancomunidades, a diferencia de las asociaciones del Artículo 367 de la misma ley, son una entidad de derecho público dotada de potestades públicas.

Recomendamos eliminar este confuso apartado e) del Artículo 76, e **introducir un Artículo que reconozca expresamente a las mancomunidades las potestades que para el municipio dispone el Artículo 8 de la Ley.** Puede servir como referencia el Artículo 4.3 de la LBRL española. Supondría un impulso a las mancomunidades como Entidad Local, y debería estar acompañado por una política efectiva de fomento de esta figura, lo que redundaría sin duda en un fortalecimiento del municipalismo.⁶²⁷

5.4.2 Asociaciones para la defensa y promoción de intereses. FEDOMU.

El asociacionismo municipal para la defensa y promoción de intereses comunes está bien conceptualizado y regulado en el Artículo 367 de la Ley nº 176-07:

“Los Ayuntamientos pueden constituir asociaciones de ámbito estatal, regional o provincial, para la protección y promoción de sus intereses comunes, que se regularán por la legislación en materia de asociaciones sin ánimo de lucro”.

Estas asociaciones tienen personalidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines, pudiendo celebrar convenios con otras entidades y organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros. **Se reconoce expresamente el rol de los municipios en la esfera internacional:**

“Los municipios podrán sostener relaciones, asociarse y cooperar con entidades subnacionales de otros países al objeto de mejorar las relaciones internacionales, y establecer relaciones y lazos de hermandad, amistad, solidaridad y asistencia técnica en orden a un mejor conocimiento, entendimiento, intercambio de experiencias y cooperación mutuas”.

La principal Asociación, equivalente a la FEMP española es la **Federación Dominicana de Municipios (FEDOMU).**⁶²⁸

Esta asociación municipalista se rige por sus Estatutos, aprobados en su versión actual por la XIII Asamblea General Extraordinaria de Municipios el 21 de mayo de 2015. Se define a sí misma como *“una organización nacional, apartidista, de interés público y social, no discriminatoria por cuestiones políticas, raciales, de sexo, religiosas o ideológicas, que asocia y representa a los Municipios y Distritos Municipales de la*

⁶²⁷ Ver **MERINO ESTRADA, Valentín.** - *“Mancomunidades y Consorcios para el fortalecimiento del poder municipal”*, en Revista TachireNSE de Derecho, nº 13, enero-diciembre de 2001. U.C.T. San Cristóbal del Táchira (Venezuela) 2001.

⁶²⁸ FEDOMU está integrada en la Federación Latinoamericana de Ciudades, Municipios y Asociaciones Municipalistas (FLACMA), sección latinoamericana de C.G.L.U.

República Dominicana, para el impulso del desarrollo y la democracia municipal". Se constituyó al amparo –ésta sí- de la legislación sobre Asociaciones sin fines de lucro.

Entre los fines de FEDOMU están:

- Contribuir a la defensa, promoción y fortalecimiento de la autonomía e independencia de los Municipios y Distritos Municipales.

- Impulsar y consolidar el proceso de reformas orientadas a alcanzar la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado, mediante la transferencia gradual de recursos y competencias a los municipios.

- Impulsar el desarrollo y estabilidad de los recursos humanos en los Ayuntamientos, apoyando la implantación de la carrera administrativa municipal, *"sirviendo de ejemplo como entidad que asume de modo efectivo esta práctica"*.

FEDOMU desarrolla una tarea discreta de presión en favor del municipalismo, de intermediación e interlocución con el gobierno nacional y de fomento para la recepción de cooperación internacional descentralizada al desarrollo. Resulta ejemplar su compromiso con la profesionalización, pero no tenemos constancia de resultados eficaces en este sentido.

FEDOMU no es la única asociación para la defensa de intereses en la República Dominicana. La tensión existente entre Municipios y Distritos tiene su reflejo en el hecho de que estos últimos tengan su propia asociación: la Federación Dominicana de Distritos Municipales (FEDODIM). A nivel nacional existen otras con cierta importancia: Asociación Dominicana de Regidores (ASODORE), Asociación Dominicana de Vocales (ADOVA) y Asociación de Mayores Municipalidades Dominicanas (UNMUNDO).⁶²⁹

Las relaciones entre las asociaciones son de rivalidad relativa, pero también de cooperación. Significativo resulta que el día 24 de abril de 2017, señalado como Día Nacional de los Ayuntamientos, todas las asociaciones y la Liga Municipal Dominicana suscribieron una interesante **Declaración**, titulada *"Por la profundización del diálogo sobre las reformas que garanticen capacidades efectivas y reales a los gobiernos locales para promover el desarrollo en sus comunidades en atención y beneficio del desarrollo nacional"*, en la que resumían distintas iniciativas *"que han venido desarrollándose en detrimento de la autonomía municipal, por lo que llamamos a los poderes del Estado a garantizar dicha autonomía evitando las acciones que supongan un retraso en el marco de derechos y potestades municipales"*, y ante la urgencia de dar

⁶²⁹ Ver un estudio completo del asociacionismo municipalista dominicano en **RODRÍGUEZ MARTÍNEZ; María Elizabeth**. - *"La Promoción del desarrollo económico de los municipios..."*. Obra cit. Págs. 445-450.

soluciones, reafirman su compromiso *“para impulsar y dar apoyo al estudio y generación de las condiciones que nos permitan contar con las reformas necesarias, en coordinación con los poderes Ejecutivo y Legislativo, así como promoviendo el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil”*.

La excesiva polarización partidista es el principal freno para que en la República Dominicana no se siguiera el modelo de la FEMP como única entidad asociativa municipal de ámbito estatal.

CONCLUSIONES

1.- Se confirma una línea de continuidad histórica de la influencia española en el régimen municipal de las repúblicas iberoamericanas. Como primera consecuencia, encontramos en él diversas instituciones que hunden sus raíces en el derecho indiano

La ruptura con el derecho hispanocolonial que se produce en el primer cuarto del siglo XIX fue menor de lo que se viene afirmando. En primero lugar porque, en instituciones fuertemente arraigadas en la población, como son las municipales, los cambios no suelen ser tan profundos como parecen. En segundo lugar, por el peso político que los Cabildos hispanocoloniales tuvieron en el proceso de creación de las nuevas naciones.

A principios del siglo XIX, los Cabildos representaban a las élites criollas, frente a las Audiencias y Virreinos, que encarnaban los intereses de los españoles peninsulares. Se convirtieron en el motor institucional del llamado proceso emancipador. En el seno de los Cabildos se organizó la acción, pero también se justificó ideológicamente la ruptura con la monarquía hispánica, apoyándose fundamentalmente en teorías pactistas de raigambre española. Las ideas de las revoluciones norteamericana y francesa influyeron, pero menos y más tardíamente. El proceso de configuración de las nuevas naciones fue complejo y estuvo marcado por diversas influencias, pero protagonizado por los Cabildos indianos y las doctrinas de raíz española que en ellos florecieron.

2.- En la primera mitad del siglo XIX, a la persistencia de la influencia hispanocolonial en algunos aspectos, se suma en otros –y todo entrelazado- la influencia del municipalismo constitucional español. La influencia se incrementa cuantitativa y cualitativamente con el acercamiento y cooperación mutua desarrollados en un contexto democrático a partir de la década de los 80 del pasado siglo.

Cuando los nuevos gobernantes quisieron poner fin a la autonomía de los Cabildos, en la que veían una amenaza para la construcción de la centralidad nacional, tuvieron que buscar un nuevo modelo de organización municipal. Ni pudieron ni

quisieron encontrarlo en el sistema de “comunales libres” norteamericano. Adoptaron un modelo centralista, de derecho continental, que recepcionaron mayoritariamente de la Constitución de las Españas de 1812. La influencia continuó, de forma más o menos intensa, a lo largo del XIX y una gran parte del siglo XX, en un contexto difícil, marcado por el militarismo, el autoritarismo y las injerencias extranjeras.

En la década de los ochenta del siglo XX se produjo un fenómeno político de gran trascendencia: el fin de los gobiernos militares y del autoritarismo en gran parte de las naciones iberoamericanas, que regresaron a la senda democrática. En todas ellas se configuró un nuevo municipalismo democrático, caracterizado por la elección libre de Alcaldes y Regidores a cargo de la ciudadanía; por la autonomía; por competencias y financiación propias, todo ello reconocido por la Constitución y las leyes orgánicas municipales de cada nación.

En este nuevo contexto político, caracterizado por la influencia española en Iberoamérica, tan intensa como profundamente respetuosa, se produjo un fuerte acercamiento entre los municipalismos hispanos de ambas orillas del Atlántico. Comenzaba así la etapa de influencia mutua que estamos viviendo.

3.- Como fruto del peso de la historia y de las influencias recientes, se constata la existencia de un numeroso conjunto de instituciones, formas de gobierno, cargos públicos y procedimientos municipalistas que son compartidos entre España y las repúblicas iberoamericanas.

Sobre esta realidad podemos –y debemos- incidir para que la influencia y las relaciones de cooperación intermunicipalista ofrezcan como resultado el mejoramiento de las instituciones y, con ello, más derechos y mayor calidad de vida a los ciudadanos.

Con frecuencia, las cosas no se hacen bien. Se copian las normas y se pretende trasladar miméticamente instituciones que en España funcionan al régimen municipal de algunas naciones iberoamericanas. Es un planteamiento fácil, pero condenado al fracaso. Las instituciones sólo cambian realmente a partir de un cambio cultural, social y político. Por ello, es necesario optar por la innovación, por la incorporación a la propia realidad nacional de experiencias exitosas, de forma creativa y responsable.

A continuación, me refiero a las conclusiones alcanzadas en el estudio de las más importantes de esas instituciones y procedimientos municipalistas compartidos, formulando propuestas concretas de mejora.

4.- La planta municipal iberoamericana es una herencia directa de la época colonial, originada como consecuencia del modelo de fundación ordenada de las ciudades.

En el conjunto de las repúblicas iberoamericanas, la planta municipal es muy distinta a la que hoy tenemos en España. Los municipios tienen un tamaño poblacional medio mucho mayor y prácticamente no existen municipios de menos de 1.000 habitantes.

En el proceso de formación de las naciones, a principios del siglo XIX, se mantuvieron los municipios de alfoz, de notable superficie, ocupando valles enteros, con mezcla de población urbana y rural. Actualmente, la planta se caracteriza por el predominio de municipalidades con amplia población, repartida entre un núcleo urbano y pequeños o medianos núcleos rurales. Esta peculiar estructura municipal sigue siendo una consecuencia directa del sistema ordenado de fundación de las ciudades en el siglo XVI, ya que la Ciudad se fundaba dominando un amplio entorno rural, gobernado desde su Cabildo.

Las ventajas y los inconvenientes de este tipo de planta municipal en comparación con la española actual deben tenerse muy en cuenta a la hora de enfocar el desarrollo de la intermunicipalidad y otros aspectos del régimen municipal.

5.- En todas las repúblicas iberoamericanas, el Municipio aparece configurado constitucional y legalmente como una organización dotada de personalidad jurídica y de autonomía para el ejercicio de sus competencias. Exactamente igual que en España, lo que nos permite trabajar en el intercambio de conocimientos y en la mejora de muchas instituciones.

La configuración del municipio se fundamenta en el principio democrático, ya que los Alcaldes o Intendentes y los miembros de los Concejos son elegidos por sufragio ciudadano directo; en el principio de personificación, asociado a la responsabilidad por sus propias actuaciones, y en el principio corporativo, ya que se encarga de gestionar en su conjunto los intereses propios de las colectividades primarias del entramado social. Los elementos del municipio son el territorio, la población y el gobierno. En la gran mayoría de naciones se le reconoce como piedra angular de la organización territorial del Estado.

La coincidencia nos permite desarrollar muy diversos ámbitos de cooperación en asuntos que van desde el padrón de habitantes a las formas de organización, pasando por la definición de los derechos del vecino. Pero, sobre todo, impulsar un sentido de la descentralización que tenga como objetivo el fortalecimiento del municipio.

6.- La autonomía municipal se reconoce con mayor o menor alcance, en todas las Constituciones de las naciones iberoamericanas. En muchas de ellas, con una clara influencia de la Constitución española de 1978. A partir de la

cooperación y el intercambio de conocimientos, es preciso trabajar para asegurar la protección y defensa de la autonomía y, sobre todo, para incrementar la autonomía real efectiva.

En las naciones federales, la configuración y alcance de la autonomía y del régimen municipal es compartida entre la Constitución nacional y las estatales de forma distinta. Mientras que en Argentina el régimen municipal está interiorizado plenamente en las Provincias, en México y Brasil la Constitución nacional garantiza y ofrece contenido a la autonomía municipal en términos más avanzados que en España, ya que define las bases del sistema competencial. En el Artículo 18 de la constitución Federativa de Brasil 1988, el municipio, dotado de autonomía, aparece junto a la nación y los estados como pilar básico de la estructura territorial, en una clara coincidencia con el Artículo 137 de la Constitución española de 1978.

En las naciones unitarias, la Constitución define a los municipios como autónomos en el orden político, administrativo y financiero. Aunque en algún caso puede existir cierta confusión, porque el desarrollo de la descentralización configura entramados complejos de entes territoriales autónomos, el municipio es siempre la institución nuclear de la organización territorial del Estado.

En la gran mayoría de naciones, los municipios tienen acceso directo e inmediato al Tribunal o Corte Constitucional para promover la inconstitucionalidad de cualquier norma con rango de ley que no respete la autonomía municipal consagrada en la Constitución. Resulta innecesario un procedimiento específico como el que existe en España. Sin embargo, en bastantes países la constitución no contiene suficientes especificaciones para que los Tribunales Constitucionales puedan pronunciarse con facilidad. Por ello, sí resulta de utilidad la jurisprudencia constitucional española sobre la garantía institucional de la autonomía local.

El mayor problema es que, en muchas naciones, la percepción social del municipalismo es débil. Se considera al municipio como entidad de perfil bajo, con pocas competencias y con un desempeño ineficiente y clientelar. La reconocibilidad de la institución está mejorando, pero es aún muy pobre.

Esto último tiene que ver con el nivel de autonomía real, medido en términos de participación municipal en el gasto público total de la nación. En la mayoría de las naciones es muy bajo y debe incrementarse mejorando el sistema competencial, sin cuyo fortalecimiento no existe verdadera autonomía.

7.- Con escasísimas excepciones, el gobierno municipal en las repúblicas iberoamericanas corresponde al Ayuntamiento, que tiene dos órganos

necesarios: uno deliberante, normativo y de control, y otro esencialmente ejecutivo. Las relaciones entre los dos órganos y sus atribuciones presentan diversas modalidades. En general, la influencia española en esta cuestión es creciente, lo que se constata incluso en el cambio de denominaciones, que no es simplemente anecdótico.

El primer órgano es colegiado, asambleario y está formado por un número variable de concejales, ediles o regidores. El segundo es unipersonal: Alcalde o equivalente.

Todos los cargos son elegidos para un periodo de mandato, por sufragio universal, libre, directo y secreto. Con una diferencia. En España, aunque la Constitución admite el otro modelo, por decisión legal, todos los cargos son elegidos como concejales, y éstos eligen de entre ellos al Alcalde. Sólo se exceptúan los municipios en régimen de Concejo Abierto. En las repúblicas iberoamericanas, alcaldes y regidores son elegidos de forma directa y separada por los ciudadanos. Es éste un reflejo del sistema de separación de poderes que no tiene excesiva importancia en el régimen de funcionamiento de los órganos, ya que en la mayoría de los casos el Alcalde forma parte del Concejo y lo preside. Además, se ha demostrado que sus atribuciones son prácticamente las mismas que en España.

Me muestro contrario a los mandatos reducidos, y más aún a la prohibición de repetición de mandato. Ésta es una cuestión en revisión hacia el modelo español, en el que ya cuatro años resultan escasos para el buen desarrollo de las políticas municipales.

Analizando si la relación entre los dos órganos –Alcalde y Concejo- es de “división de poderes” o de “colaboración y contrapesos”, llego a la conclusión de que, actualmente, no existen bloques o modelos cerrados, sino una especie de continuum variable, que va desde los casos más extremos de “doble departamento”, hasta supuestos en los que el Alcalde preside el Concejo o Cabildo y existe colaboración corporativa. El sistema de “doble departamento”, o –más propiamente-, de separación orgánica, es dominante en el cono sur. El modelo corporativo español, en México y en las repúblicas centroamericanas. Situaciones intermedias se dan en Chile, Ecuador, Colombia, Paraguay o República Dominicana.

En el estudio de los casos de Paraguay y, sobre todo, Bolivia, llego a la conclusión de que, incluso en los regímenes de “doble departamento”, existe colaboración y la separación de funciones no es tan estricta, pues se impone la lógica corporativa de lo local.

En cuanto a los cargos, peculiar es el caso del Síndico o Procurador-síndico, existente en varias naciones, como una herencia de la época colonial. Lo lógico en estos tiempos es que las funciones de defensa y representación ante tribunales y otras instancias se profesionalice, y que la figura –si se mantiene- lo sea como defensor vecinal, caso del Personero colombiano. Pero incluso esta función debería ser totalmente apartidista y separada de los órganos de gobierno.

8.- Las “Alcaldías indígenas” son instituciones tradicionales encargadas de resolver conflictos, aplicar justicia de proximidad y velar por la seguridad y la propiedad colectiva de las comunidades, aplicando el derecho consuetudinario. El derecho municipal español ofrece interesantes experiencias sobre aplicación de normas tradicionales, debidamente adaptadas a la Constitución, que resultan de utilidad para modernizar estas instituciones sin pérdida de la legitimidad de que gozan.

Las Alcaldías indígenas son importantes en el régimen guatemalteco, pero existen y tienen reconocimiento en otros países, como Bolivia, Colombia, Brasil o México. Hundieron sus raíces en la época prehispánica, concretamente en las formas de organización, autoridad y justicia de algunos pueblos precolombinos. Los colonizadores no sólo las permitieron, sino que –conscientes de su utilidad para el orden social- las incorporaron al sistema, de tal forma que no dejan de ser una institución del derecho indiano que perdura hasta nuestros días.

En el estudio de estas instituciones en Guatemala y Colombia he constatado que el mayor problema es la subordinación y ajuste del derecho tradicional de las comunidades a la Constitución y al respeto de los derechos fundamentales de las personas. Las normas tradicionales requieren una adaptación que elimine toda contradicción con la libertad individual, con la igualdad de género y otros valores y postulados constitucionales de todo estado de derecho.

El derecho municipal español cuenta con notables experiencias en este sentido, ya que dispone de normas tradicionales de aplicación directa. No me refiero a las de funcionamiento del Concejo Abierto, que también, sino a las Ordenanzas de Aprovechamientos Forestales existentes en muchos municipios, principalmente de Burgos y Soria. Surgidas a partir del siglo XVI, son una institución jurídica que regula el aprovechamiento y disfrute de propiedades colectivas, conforme al derecho tradicional. Pero están actualizadas y acomodadas a la Constitución y a las leyes. En el proceso de armonización del derecho tradicional a la Constitución de 1978 vio la luz una rica

jurisprudencia, que también puede ser de gran utilidad en el camino a recorrer en la puesta al día de instituciones como las Alcaldías o los Resguardos indígenas.

9.- La carencia de gestión profesionalizada constituye uno de los problemas más importantes del municipalismo de las repúblicas iberoamericanas. Ésta es una de las cuestiones en la que la influencia está más abierta hacia el futuro, y España tiene una muy rica experiencia que ofrecer.

La inmensa mayoría de las repúblicas iberoamericanas no disponen a nivel municipal de administradores profesionales cualificados e independientes, reclutados por mérito y capacidad. Es una de las diferencias más notables con España.

Mucho se ha escrito sobre la cuestión en las distintas naciones, y no todo bueno. El desdén hacia la meritocracia, propagado por algunos sectores doctrinales de la nueva gestión pública es discutible en Europa, pero en Iberoamérica es sencillamente catastrófico, porque no se puede combatir una función pública burocrática, de rasgos weberianos, que no existe. También se han formulado buenas propuestas y realizado reformas normativas. Algunos países cuentan con leyes y reglamentos que no están nada mal..., pero no se cumplen.

A partir de la experiencia española, considero que la clave para revertir la situación en Iberoamérica se sitúa en dos medidas, aparentemente muy sencillas:

- Establecer funciones reservadas, centradas en las garantías del ejercicio de las potestades públicas.
- Ingreso en la función pública por estricta oposición.

El sistema español de cuerpos de Secretarios, interventores y Tesoreros con habilitación nacional, cuya configuración profesional se inició hace más de doscientos años y que cuenta, en su actual modelo, con una larga tradición de casi cien, es un buen ejemplo.

Cierto que el problema debe enmarcarse en un contexto nacional, pero en los municipios se pueden tomar algunas medidas, que contarían con cobertura legal. Por ejemplo, exigir un mayor nivel de profesionalidad y méritos objetivos para el nombramiento de Secretarios, Contralores y Tesoreros, puestos fijados como necesarios en la normativa de muchas naciones. Un pequeño paso en la buena dirección.

10.- La participación ciudadana está recogida en la práctica totalidad de las Leyes orgánicas y Códigos municipales iberoamericanos, con figuras interesantes, tanto orgánicas como funcionales. Se están produciendo en este

ámbito experiencias positivas de intercambio de conocimiento entre municipios españoles y americanos, que marcan el camino a seguir.

Algunas formas de participación son especialmente interesantes, por ser una versión actualizada de la tradición participativa en los Cabildos hispanocoloniales: las Sesiones a Cabildo abierto de los Concejos y los “Cabildos Abiertos”. Estos últimos son asambleas informativas a las que el Concejo convoca a los vecinos para informar, recabar su opinión y pedir –en su caso- su colaboración. Es una forma participativa muy similar a las Audiencias Públicas españolas, lo que permite un intercambio de experiencias para la mejora.

En general, las formas participativas en Iberoamérica son las clásicas y tradicionales. Falta, en muchos casos, el enfoque más actual de involucrar a los ciudadanos individualmente considerados, en el proceso de formulación, desarrollo y evaluación de las políticas públicas. A partir del open data y de la transparencia, con el apoyo de las TICs, es posible dialogar con el ciudadano, conocer sus preferencias y/o expectativas e involucrarle en las decisiones y en la posterior evaluación de los procesos de políticas públicas. Ése es el sentido actual de la participación ciudadana, como elemento clave del buen gobierno local. Es el enfoque al que apuntan formas nuevas, contempladas en el Artículo 70.3 de la LBRL española. Un buen referente para muchos países iberoamericanos.

Mención especial merece la institución de los Presupuestos Participativos, de origen brasileño y recepcionada en España desde hace ya unos veinte años. En torno a ella se están produciendo avances cooperativos modernizadores muy importantes entre municipios americanos y españoles.

11.- El análisis del sistema competencial en las repúblicas iberoamericanas revela que las materias sobre las que el municipio está llamado a ejercer competencia propia son muy similares a las que la legislación básica fija en España, si bien con algunas diferencias constatadas. A partir de los estudios comparativos, proponemos formas de colaboración e influencia recíproca para el reequilibrio razonable de los respectivos modelos de materias competenciales.

Como fruto de la historia y de las influencias comunes, el haz de políticas públicas que se encomienda a las municipalidades es esencialmente coincidente. Existen, no obstante, algunas diferencias a señalar:

- En materia de urbanismo, medio ambiente, infraestructuras y servicios urbanos:

Las coincidencias son grandes. Una carencia que es común a casi todos los países iberoamericanos es la falta de competencias en materia de vivienda social, así como del control de la edificación y rehabilitación. En medio ambiente, son muchos los casos en que se reconocen competencias en el medio natural, mientras que en España es excluido y se reconocen en el urbano.

- En materia de servicios prestacionales:

El panorama en Iberoamérica es muy diverso. Mientras en algunas naciones los municipios tienen competencias en educación y sanidad, en muchas otras no tienen prácticamente nada. En los servicios sociales, la competencia propia en teoría es muy poca, tanto en España como en los países iberoamericanos. En la realidad, en España se hace mucho y allí no.

- En materia de seguridad ciudadana:

La policía municipal, en la gran mayoría de las repúblicas iberoamericanas, si existe, es una policía meramente administrativa y de circulación.

Es una carencia importante, por lo que he analizado, a partir de experiencias positivas en México, los rendimientos que puede ofrecer en las repúblicas iberoamericanas el modelo español de policía comunitaria de proximidad en el ámbito de prevención de la pequeña delincuencia.

- En materia de promoción económica y de fomento del empleo:

Ocurre lo contrario. En España no tenemos competencia específica, mientras sí están recogidas ampliamente en las repúblicas iberoamericanas. Se mantuvo allí el espíritu de la Constitución para las Españas de 1812, que decía que los municipios debían *“promover la agricultura, la industria y el comercio, según la localidad y circunstancias de los pueblos y cuanto les sea útil y beneficioso”*.

En España tenemos, desde la reforma del 2013, la competencia propia de promover entre ciudadanos y empresas el uso de las nuevas tecnologías. Muy interesante de cara a la nueva economía del conocimiento.

Como decíamos, un proceso muy abierto a la mejora, desde la influencia mutua.

12.- En las repúblicas iberoamericanas se contempla, como en España, la posibilidad de que los municipios ejerzan competencias por delegación de la nación o de los estados federados. En muchos de ellos, el régimen jurídico y las garantías de financiación no están bien desarrollados. España ofrece un buen modelo, siempre que se adapte con flexibilidad.

En algunos casos, como Colombia o Guatemala, el sistema de delegaciones entre entidades territoriales está muy desarrollado normativamente. En otros, como la República Dominicana, existe un mecanismo curioso de “reclamo de delegación” por parte de los municipios, con silencio positivo, de cuya eficacia desconfío razonablemente. Pero en la gran mayoría de naciones, la delegación no está desarrollada y carece de un adecuado régimen jurídico.

Desde la reforma del 2013, España dispone de un régimen de delegación completo y garantista, fijado en el Artículo 27 de la LBRL. El régimen jurídico está muy bien, y además trata de garantizar la financiación de las funciones y servicios delegados al cien por cien.

Este modelo constituye un buen referente para las repúblicas iberoamericanas a la hora de desarrollar el régimen de las delegaciones. Pero debería adoptarse con prudencia, para que, de pura perfección, no desincentive la delegación, como está de hecho ocurriendo en España.

13.- Analizando otro de los componentes o vectores del sistema competencial, las potestades, llego a la conclusión de que existen diferencias y amplio margen de mejora en algunas, como la expropiatoria, la tributaria y la de ejecución forzosa. Para mejorar el modelo, tenemos en el Artículo 4 de la LBRL un buen catálogo de referencia.

- La potestad normativa está reconocida en todos los países, y con amplitud. La importancia que se la concede expresa una tradición de la América hispanocolonial que se mantiene, ya que la aprobación de las Ordenanzas era una función esencial del régimen de Cabildos.
- Las potestades sancionadora, de planificación y de autoorganización también están reconocidas. La potestad expropiatoria lo está con algunas excepciones, que la reservan a la nación y no la reconocen a todas las entidades territoriales.
- La potestad tributaria no está reconocida en todas de forma plena. En México y la mayoría de naciones centroamericanas, los municipios sólo tienen capacidad de “proponer” sus Ordenanzas fiscales, que deben ser aprobadas por el legislativo del estado correspondiente o de la nación. Es ésta una limitación grave, que exige modificaciones legislativas inmediatas.
- Quizá la carencia más extendida es la que afecta a la potestad de ejecución forzosa. Muchas naciones, para ejecutar sus actos y para la recaudación

ejecutiva, no disponen de poder, y tienen que acudir a la vía judicial, al “cobro judicial ejecutivo”. Una limitación de importantes consecuencias prácticas.

14.- El régimen jurídico y las formas de gestión de los Servicios Públicos Municipales están muy poco desarrollados en las repúblicas iberoamericanas. El municipalismo iberoamericano puede encontrar en la normativa española disposiciones aplicables, acogiendo a la escasa cobertura de sus normas propias, o también un interesante referente para desarrollar su régimen jurídico de forma adaptada y ajustada a cada realidad nacional.

El elemento común suele ser la concesión, que –por otra parte- carece de regulación desarrollada y precisa. En algunos regímenes municipales se establece la dicotomía entre gestión por la municipalidad o por concesión. Otros disponen de alguna referencia asistemática a formas de gestión, admiten “empresas públicas”, “organismos públicos” ..., sin precisar su régimen jurídico más elemental. En la República Dominicana existe un listado completo de formas de gestión, como en España, y las formas de gestión directa están calcadas. Pero ni está desarrollado ni se aplica. En la práctica, en todos los países existen organismos y empresas locales, así como otras formas, a veces acogidas al ordenamiento jurídico general.

En España, las formas de gestión de los Servicios Públicos Locales están muy desarrolladas en los Artículos 85 y siguientes de la LBRL, en la legislación de contratos y en los ordenamientos autonómicos, destacando el de Andalucía. Como decimos, el modelo puede ser útil.

15.- Todos los análisis afianzan mi firme convicción acerca de la conveniencia de introducir en el régimen municipal de las repúblicas iberoamericanas la institución española de los Servicios Mínimos de Obligada Prestación. Pero debe hacerse de forma adaptada, creativa y prudente.

La prioridad de los gobiernos municipales iberoamericanos ha de ser garantizar el acceso de los ciudadanos a los servicios esenciales. En este sentido, he dicho siempre que la institución española de los Servicios Mínimos de Obligada Prestación representa un modelo muy útil para priorizar las políticas públicas municipales. Se debería atender antes que nada a los servicios obligatorios, debiendo éstos alcanzar unos estándares de calidad reconocibles como tales por los vecinos, antes de dedicar recursos a otras cuestiones.

Los Servicios Mínimos de Obligada Prestación están presentes en la legislación española desde hace casi un siglo, ya que aparecieron de forma ordenada y por tramos de población en el Estatuto Municipal de 1924, bajo la denominación de “Obligaciones

de los Ayuntamientos”. Han cumplido y cumplen una función esencial, en tres dimensiones: como garantía de un mínimo competencial para las Entidades Locales; como elemento de priorización de políticas públicas municipales, y como garantía de igualdad de los ciudadanos, que ven reconocidos unos servicios básicos, con independencia del tamaño y situación del municipio donde residan.

La Ley Municipal 176-07 de la República Dominicana realizó en su Artículo 20 un intento de introducir en el régimen municipal de la nación caribeña los Servicios Mínimos Obligatorios. Lo hizo tratando de trasladar miméticamente el texto español y se quedó a medio camino, sin sentido.

Por ello, insisto en que la adopción del modelo español debe ser realista y tener en cuenta las condiciones de cada país. Muchos no están en condiciones de reconocer el derecho subjetivo de los vecinos, condición que en España existe sólo desde 1985. Por ello, en cada caso formulo propuestas concretas para realizarlo. Por ejemplo, en México sugiero una detallada reforma del Artículo 115 de la Constitución; en Colombia, la utilización de las categorías de municipios en lugar de tramos de población, y así en todos los estudiados.

Si se hace bien, puede significar un salto cualitativo en el municipalismo de muchos de los países.

16.- Los recursos de los municipios iberoamericanos están fijados en la propia Constitución o en las leyes orgánicas municipales, en general de forma correcta. Sin embargo, en muchas de las repúblicas, la importancia real de los ingresos propios es escasísima. Es necesario mejorar la potestad tributaria, la gestión-recaudación y la cultura fiscal de la ciudadanía. España ofrece buenas experiencias al respecto.

En algunos casos, la Constitución fija los ingresos que corresponden a los municipios de forma sintética y las leyes los desarrollan.

Las dos fuentes principales de recursos son:

- Los ingresos propios tributarios: impuestos, tasas y contribuciones.
- Las transferencias que se reciben de la nación y, en su caso, de los estados.

Los estudios detallados y comparativos revelan que los ingresos, en general, son variados, completos y, en principio, pudieran ser suficientes. En esencia, son los mismos que en España.

En dos países –El Salvador y República Dominicana-, los impuestos que gravan la propiedad de bienes inmuebles no son municipales, lo que representa un serio

problema. Pero, en general, la estructura impositiva municipal es la misma que en España, siendo los tres impuestos de mayor importancia el impuesto predial; el de rodaje y los que recaen sobre algunas actividades económicas.

Sin embargo, en muchas naciones el peso de los ingresos propios en el conjunto de los recursos es muy bajo. Son muchas las que tienen a los municipios absolutamente dependientes de las transferencias, con lo que ello implica.

Como causa primera, apuntamos a las limitaciones de la potestad tributaria existentes en México y repúblicas centroamericanas, que precisamente están en los tramos más bajos en cuanto a la importancia porcentual de recursos propios tributarios. Urge una reforma legal en estas naciones, que permita a los municipios aprobar sus propias Ordenanzas fiscales.

Otra causa, más generalizada, es la escasa capacidad de gestión tributaria y recaudación de muchísimos municipios iberoamericanos. Faltan bases tributarias completas y fiables. Éste ya es un inconveniente fundamental. Luego vienen las muchas dificultades para gestionar y recaudar, entre ellas la de no contar con potestad de ejecución forzosa.

Las experiencias españolas sobre gestión recaudatoria y fomento de una cultura tributaria avanzada pueden ser de gran utilidad.

17.- En muchas repúblicas iberoamericanas, la principal fuente de ingresos para los municipios son las transferencias que reciben de los gobiernos. Es necesario que éstas sean incondicionadas y que se mejoren los criterios de reparto, favoreciendo la equidad y el equilibrio territorial, así como primando el verdadero esfuerzo fiscal.

En algunos casos, la Constitución o la ley fija un porcentaje del Presupuesto Nacional de ingresos, que debe ser obligatoriamente entregado a las municipalidades, para el cumplimiento de sus fines. Se conoce como “el asignado” y suele ser un 10%: Costa Rica, Guatemala o República Dominicana. En algún caso –como en Ecuador-, alcanza el 15%.

Aunque a veces no se cumple de forma efectiva, la existencia del asignado municipal es positiva, ya que sirve de estímulo a la reivindicación y, además, son fondos generalmente incondicionados.

Porque un primer problema es el carácter condicionado que tienen muchas transferencias, lo que incide sobre su autonomía. Además, existen múltiples fondos o vías de subvención, con mecanismos muy complejos y escasa transparencia. Otro

problema generalizado se sitúa en los criterios de reparto. Deben ser claros y el resultado transparente. Como criterio general, deben buscar el equilibrio territorial y favorecer a los municipios con más pobreza y mayor dispersión de la población. Además, deberían estimular el esfuerzo fiscal, ponderando como variable el esfuerzo relativo de las municipalidades para incrementar sus ingresos propios.

En todos estos aspectos, el modelo español constituye un referente interesante.

18.- Al igual que en España, el control de la gestión económico-financiera es doble: interno y externo. En la mayoría de las repúblicas, el control interno es deficiente. El modelo español, con Interventores pertenecientes a un cuerpo profesional de carácter nacional, ofrece un buen referente para la mejora.

El control externo se ejerce por un órgano similar al Tribunal de Cuentas, que suele denominarse Cámara de Cuentas. En algunos casos, por la Contraloría General de la República. En general, suele estar bien planteado y existe la obligación de enviar las cuentas al órgano de control. Sin embargo, son muchos los municipios que no las envían. Esto tiene bastante que ver con las debilidades del control interno.

El control interno suele ser deficiente y, en muchos casos, prácticamente inexistente. Se encomienda, en general, al Contralor o Interventor. Existen los siguientes problemas:

- En algunos casos no existe la obligación de disponer de Contralor o, al menos, no es una obligación clara y taxativa.
- En general, las funciones son muy limitadas. Se reducen a un control posterior y selectivo. Deberían ser como en España: intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimientos de fondos de valores y la intervención formal y material de la ordenación del pago.
- La figura del Contralor no goza de garantías de independencia. Su nombramiento suele ser libre y con escasísimas exigencias de cualificación.

Sin una Intervención o Contraloría interna que, entre otras cuestiones, deba dar cuenta de las anomalías y reparos a la Cámara de cuentas, el sistema de control no puede funcionar bien.

Es imprescindible asegurar la obligatoriedad del puesto de Contralor y dotarle de las mayores garantías de profesionalidad e independencia en el ejercicio de sus funciones.

El modelo español puede constituir un objetivo importante, pero difícil. Podía empezarse por garantizar, al menos, que el nombramiento se haga con criterios profesionales rigurosos y se refuerce su independencia.

19.- Las Mancomunidades o Asociaciones para la prestación conjunta de servicios están reconocidas en todas las repúblicas iberoamericanas de forma similar a como lo están en España, hasta el punto de coincidir literalmente en varios casos. Por ello, la normativa y el acervo español pueden resultar de utilidad para resolver los problemas más generalizados que las aquejan.

En las repúblicas iberoamericanas, la planta municipal está dimensionada de forma muy diferente a la española. Por ello, y en general, no son necesarias entidades del tipo de las Diputaciones Provinciales. La intermunicipalidad reviste formas más flexibles y suele estar encarnada por las Mancomunidades o Asociaciones para la prestación conjunta de servicios.

Son muchos los municipios que presentan problemas estructurales y carencias para prestar eficientemente los servicios básicos. Por ello, las Mancomunidades son necesarias y deben promoverse, tratando de resolver los principales problemas que presentan:

- La atribución de potestades. En la mayoría de los casos ya se resolvió el problema de estar conceptualizadas como asociación “privada”, y tienen carácter de entidad de derecho público. Pero apenas tienen potestades y están muy lejos de disponer de todas las propias de las entidades territoriales, como en España asegura el Artículo 4.3 de la LBRL.

- La reconducción de las Mancomunidades hacia la efectiva prestación de servicios básicos esenciales. El rol que desempeñan las Mancomunidades en España para facilitar la efectiva prestación de los Servicios Mínimos Obligatorios constituye un modelo digno de estudio y, en su caso, de aplicación coherente y creativa.

20.- El segundo ámbito en el que se manifiesta el derecho de asociación de los municipios está constituido por las “Asociaciones para la defensa de intereses”. Tienen presencia en todos los regímenes municipales de las repúblicas iberoamericanas, de forma muy similar a lo que ocurre en España. La F.E.M.P. inspiró su nacimiento en los años 80 del pasado siglo y constituye una referencia importante para el intercambio de experiencias y la gestión del conocimiento.

Salvo escasas excepciones, estudiadas en detalle, la gran mayoría de las Asociaciones tienen la misma naturaleza jurídica: asociaciones privadas, de carácter

civil y sin ánimo de lucro, que tienen un nivel alto de reconocimiento institucional como interlocutoras de los gobiernos nacionales o estatales.

En general, las Asociaciones desarrollan una labor positiva, tanto en el ámbito de la negociación y la presión en defensa del municipalismo, como en el de la capacitación y el fortalecimiento de los propios gobiernos locales. El problema más importante que detecto es la proliferación y fragmentación de asociaciones en algunos países, debido a afinidades partidistas. La F.E.M.P. ha conseguido, a pesar de las dificultades que ofrece el contexto político español, mantenerse como única Asociación representativa a nivel del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

ABELLÁN GARCÍA, José Luis.- *“Historia Crítica del pensamiento español: la Edad de Oro (siglo XVI)”*. Tomo 2. Espasa-Calpe S.A. Madrid, 1979.

ABELLÁN GARCÍA, José Luis.- *“Liberalismo y descolonización. Un capítulo de las relaciones entre España y América”*, en V Centenario nº 3. Madrid, 1982.

ALBERDI ARAOZ, Juan Bautista.- *“Derecho Público Provincial Argentino”*. Ed. La Cultura Argentina. Buenos Aires, 1917

ALBI CHOLBI, Fernando.- *“Derecho Municipal comparado del Mundo Hispánico”*. Editorial AGUILAR, Madrid, 1955

ALFONSO TORRES, Marco Antonio.- *“La descentralización y la Autonomía de los municipios en el marco del Estado Unitario Colombiano”*. Universidad Militar de Nueva Granada. Bogotá D.C., 2015.

ALGUACIL, Julio.- *“Presupuesto Participativo”*. EUNOMIA nº 6, marzo-agosto 2014

ÁLVAREZ VILLAVERDE, Servando A.- *“América Latina: economía, estado y sociedad hacia el siglo XXI”*. Revista HAOL nº 16, 2008

ARENAL, Celestino del.- *“La política exterior de España hacia Iberoamérica”*. Ed. Complutense. Madrid, 1994.

ARZALUZ SOLANO, Socorro.- *“La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local”*, en Gestión y Política Pública, vol. 22, México, enero de 2013

ÁVILA RAMÍREZ, Ramón Estuardo.- *“La descentralización como mecanismo de desarrollo del municipio”*. Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de San Carlos. Guatemala C.A., 2008.

AYALA SÁNCHEZ, Alfonso/HERNÁNDEZ POLANCO, Juan Ramón.- *“Los Presupuestos Participativos. Una estrategia de diálogo entre ciudadanos y autoridades”*. Biblioteca Jurídica del Instituto de Investigaciones de la UNAM, México D.F., 2014.

AYALA, Mónica.- *“Las Asociaciones de Municipios en Colombia: el marco normativo frente a la realidad institucional”*. Revista Opera. Vol.5 nº 5.

AZUELA, Antonio.- *“La distribución de competencias en la regulación de los usos del suelo”*, en PEMEX: Ambiente y energía, los retos del futuro. UNAM-PEMEX. México, 1995.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio.- *“O município no direito brasileiro”*, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL. Madrid, 1985, págs. 81-102.

BARAHONA, Marvin.- *“La Alcaldía Mayor de Tegucigalpa bajo el régimen de Intendencias (1788-1872)”*. Instituto Hondureño de Antropología e Historia. Tegucigalpa, 1996.

BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción.- *“La ciudad histórica ante la implantación de un nuevo modelo urbanístico”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014

BARRIOS ESCOLAR, Lina Eugenia.- *“La Alcaldía indígena en Guatemala, época colonial (1500-1821)”*. Universidad Rafael Zaldívar. Guatemala, 1996.

BAYLE, Constantino.- *“Los Cabildos seculares en la América española”*. Sapiencia Ediciones. Madrid, 1952.

BEDREGAL, A.- Procesos de fortalecimiento institucional en la Mancomunidad de Municipios del Sur Occidente de Huchuetenango, MANSOHUE. Universidad del Valle. Guatemala 2017

BONOMATTI, Petra/ RUIZ SEISDEDOS, Susana.- *“La democracia en América Latina y la constante amenaza de la desigualdad”*. Rev. ANDAMIOS, Vol. 7 nº 13, mayo-agosto 2010,

BRAHOJOS CORRAL, Miguel Ángel.- *“La financiación de los Servicios Públicos Locales”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014

BRAVO LARA, María Alejandra.- *“Avances y desafíos de la participación ciudadana juvenil en el Presupuesto participativo de Medellín”*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá D.C. 2011.

BREWER-CARÍAS, Allan R.- *“El Régimen Municipal en Venezuela”*, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL. Madrid, 1985, págs. 339-570.

BREWER-CARÍAS, Allan R.- *“La Ciudad Ordenada”*. Universidad Carlos III.-BOE. Madrid, 1997

BREWER-CARÍAS, Allan R.- *“El Municipio, la Descentralización Política y la Democracia”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2003.

BREWER-CARÍAS, Allan R.- *“Las primeras manifestaciones del constitucionalismo en las tierras americanas”*. Revista de Derecho Político. UNED nº 84. Mayo-agosto 2012.

BRISEÑO BECERRA, Carlos Alberto (Coordinador).- *“Presupuestos Participativos: herramienta para la democracia”*. (Estudios del Presupuesto Participativo en Brasil, Chile, España y México). Ed. Congreso del Estado de Jalisco. Guadalajara (México), 2011.

CALDUCH, Rafael (Coord.).- *“La política exterior española en el siglo XX”*. Ciencias Sociales. Madrid, 1984.

CARBAJAL OSSA, Manuela/VICENTE PÉREZ; Julia.- *“La expropiación en Colombia y su historia en la legislación colombiana”*. Universidad EAFIT. Medellín, 2011.

CARRASCO BRETÓN, Arturo.- *“Construcción de la Cultura Democrática”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios, OICI-FEMP. Madrid, 2003

CASTILLO BLANCO, Federico A. (Coordinador).- *“Estudios sobre los Gobiernos Locales”*. CEMCI, serie Temas de Administración Local nº 63. Granada, 1998

CASTILLO BLANCO, Federico A. (Director).- *“Análisis de los procesos de descentralización en América Latina: Balance y perspectivas”*. UIM. Granada, 2008.

CASTILLO BLANCO, Federico A./QUESADA LUBRERAS, Javier Eduardo.- *“La acción de cooperación de la Unión Iberoamericana de Municipalistas”*, en *“Las ciudades y los poderes locales en las relaciones internacionales contemporáneas”*. Coord. Por MARTÍN LÓPEZ, Ángel/NAHAUEL ODDONE, Carlos. UIM, Granada, 2010

CASTILLO BLANCO, Federico A./QUESADA LUMBRERAS, Javier Eduardo.- *“La profesionalización de la función pública local en América Latina: evolución, modelos y propuestas”*, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* nº 302, 2006

CASTILLO BLANCO, Federico A./ZAFRA VÍCTOR, Manuel/VILLALBA PÉREZ, Francisca.- *“El Municipio en América Latina: reflexiones y propuestas”*, en *Revista de Estudios de la Administración Local* nº 302, 2006

CAZARES ALVARADO, Angélica.- *“La profesionalización del servidor público a través del Servicio Civil de carrera, un asunto pendiente en México”*. Universidad de Guadalajara. Sincronía, invierno 2005.

CAZORLA PRIETO, L.M.- *“El control de las Corporaciones Locales por el Tribunal de Cuentas”*. IEAL. Madrid, 1983.

CHASE PLATE, Luis Enrique.- *“El Municipio Paraguayo”*, en *Derecho Municipal Iberoamericano*. IEAL. Madrid, 1985, págs. 303-322.

COSCULLUELA MONTANER, Luis/MUÑOZ MACHADO, Santiago.- *“Las Elecciones Locales”*. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1979.

COSCULLUELA MONTANER, Luis/ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“Legislación de Administración Local 1978-1987”*. INAP. Madrid, 1990

COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús.- *“La autonomía municipal en México”*. 2ª edición. Ed. PORRÚA, México DF.2004

CRUZ PAZOS, Patricia.- *“Cabildos y Cacicazgos: alianza y confrontación en los pueblos de indios novohispánicos”*. *Revista española de Antropología Americana*, Vol. 34, 2004

DE CLÉREL vizc. DE TOCQUEVILLE, Alexis H. Charles.- *“La democracia en América”*. Ed. comentada de J.P. Mayer. Fondo de Cultura Económica. México DF.1957

DÍAZ ROSARIO, Julio César.- *“El Régimen Municipal: sus orígenes y evolución”*. Ed. Santuario. Santo Domingo, Rep. Dominicana. 2017.

DOMÍNGUEZ COMPANY, Francisco.- *“Política de poblamiento de España en América: la fundación de ciudades”*. IEAL. Madrid, 1984

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“El Cabildo Abierto en Hispanoamérica colonial”*. Cuadernos del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional. Nº 23. La Habana, diciembre 1957.

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“El Procurador del Municipio Colonial Hispano-americano”*. I.P.G.H. *Revista de Historia de América* nº 57-58. México, 1964.

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“Estudios sobre las Instituciones Locales Hispanoamericanas”*. Biblioteca de la Asociación Nacional de la Historia. Caracas. 1981.

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“La condición de vecino”*. Crónica del VI Congreso Histórico Municipal Interamericano. Madrid, 1959.

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“La Isabela: primera ciudad fundada por Colón en América”*. Sociedad Colombista Panamericana. La Habana, 1947.

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“Ordenanzas Municipales Hispanoamericanas”*. AVECI-IEAL. Madrid- Caracas, 1982

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“Participación activa de los Cabildos Hispanoamericanos en el reparto de tierras y solares”*, en Memoria del Primer Congreso Venezolano de Historia. Caracas, 1972.

DOMÍNGUEZ COMPAÑY, Francisco.- *“Funciones Económicas del Cabildo Colonial Hispanoamericano”*, en Contribuciones a la Historia Municipal en América”. Comisión de Historia. México, 1951

DROMÍ, Roberto.- *“Ideas jurídicas y políticas para la gestión de los Servicios Públicos Locales”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003

EKERN, Stener.- *“Para entender Totonicapán: poder local y Alcaldía Indígena”*. Revista Diálogo. Guatemala nº 8. 2001

EMBID IRUJO, Antonio.- *“Ordenanzas y Reglamentos municipales en el Derecho español”*. IEAL. Madrid, 1978

ESCRIBANO ÚBEDA-PORTUGUÉS, José.- *“La dimensión europea de la política exterior española hacia América Latina: política internacional de los primeros gobiernos socialistas”*. Visionnet. Madrid, 2005.

ETTIENNE DE PADRILLA, Patricia María.- *“La asistencia social y el Municipio”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003

FERNÁNDEZ DE CASTRO DEL CASTILLO, José Antonio.- *“Una nueva concepción del Municipio Colombiano”*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá D.C., 2005.

FERRER MICÓ, Remedios.- *“El papel de las ciudades en la constitución de la Nación”*, en Revista Historia de la Educación Latinoamericana nº 12. RUDECOLOMBIA, 2009.

FILIZZOLA MURGAS, Sindy Paola.- *“La expropiación por vía administrativa en Colombia”*. Universidad de Santo Tomás. Valledupar, 2015

FLÓRES LÓPEZ; Julián Raúl.- *“Servicio Civil de Carrera en Colombia. Perspectivas y resultados de la profesionalización de la función pública”*. Revista IURIS, vol. 3 nº 11, enero-junio 2015. Medellín-Colombia

FRETES CARRERAS, Luis A./ PAREDES MARTÍNEZ, Ernesto.- *“Los desafíos de la descentralización en Paraguay a 200 años de la Independencia”*. Bicentenaire des Independences en Amerique Latine. París, 2010.

FRIZ BURGA, Johnny Z.- *“La problemática y las particularidades de desarrollo institucional de las Mancomunidades”*, Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2011

FULBER NOEZZOLD, Dilson Gilmar.- *“Derecho Municipal paraguayo: de la normativa a la aplicación”*. Henandarias, Asunción, 2011.

GAETE, Rubén.- *“Estudio de la descentralización de los servicios esenciales para el caso del Paraguay”*. CEPAL: Comisión Económica para América Latina. Santiago de Chile, 2012

GALILEO OCÁN, Sergio.- *“América Latina”*. Tercer Informe Gold. CGLU, 2012

GARCÍA GALINDO, Germán.- *“Fortalecimiento de las Finanzas Públicas Territoriales”*. Revista EAN, 65, enero-abril de 2009.

GARCÍA GALLO, Alfonso.- *“En torno a la Carta de Población de Brañoseira”*, en Historia, Instituciones, Documentos, número 11, 1985.

GARCÍA LORCA, Andrés.- *“La intervención municipal en el control de la contaminación”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OCICI-FEMP. Madrid, 2003

GARCÍA SANZ, Ángel.- *“Las Comunidades castellanas: evolución económica y potencial”*. I Jornadas sobre Comunidades de Villa y Tierra. Segovia, 1986.

GARCÍA ZARZA, Eugenio.- *“La ciudad en cuadrícula o hispanoamericana”*. Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal. Universidad de Salamanca. Salamanca, 1996.

GENRO, Tarso/DE SOUZA, Ubirato.- *“El Presupuesto Participativo: la experiencia de Porto Alegre”*. SERBAL, 2000.

GILLESPIE, Richard; RODRÍGO, Fernando; STORY, Fernando (Eds).- *“Las relaciones exteriores de la España democrática”*. ALIANZA. Madrid, 1995.

GIMÉNEZ FERNÁNDEZ, Manuel.- *“Las doctrinas populistas en la independencia de Hispanoamérica”*. Anuario de Estudios Americanos III. Sevilla, 1946.

GIRALDO JIMÉNEZ, Piedad/FINO SERRANO, Guillermo.- *“Reforma Tributaria municipal, crecimiento con equidad”*. Universidad Libre de Colombia. Bogotá D.C., septiembre de 2010.

GOLDSMITH, William/VAINER, Carlos.- *“Presupuestos participativos y políticas de poder en Porto Alegre”*. EURE, vol. XXVII, nº 82, diciembre 2001.

GONZÁLEZ BOZZOLASCO, Ignacio.- *“La descentralización en Paraguay: Análisis desde los estudios recientes a nivel regional y nacional”*. Revista NOVAPOLIS nº 9. Págs. 169-191. Asunción, octubre 2015.

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato.- *“Globalización, Lugarización, Municipalización y Participación”*, en Actas del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2006

GONZÁLEZ CRUZ, Fortunato.- *“El Gobierno de la Ciudad”*. Universidad de los Andes. Mérida (Venezuela), 2014.

GONZÁLEZ CRUZ, Francisco.- “Lugarización y Globalización”. UVM-CSEPROL-ULA. La Quebrada (Venezuela), 2001.

GONZÁLEZ ESCOTO, Armando.- “*El Municipio y el patrimonio cultural*”, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003

GONZÁLEZ GARCÍA, M^a Begoña.- “*Estudio jurisprudencial sobre las Ordenanzas de Aprovechamientos Forestales*”. Ayuntamiento de Coaleda (Soria), 2006.

GONZÁLEZ RODRÍGUEZ, Efrén.- “*Situación del régimen de carrera administrativa en Colombia*”. Revista “Prolegómenos”. Derechos y Valores. UMGN, 12 (25). Enero-junio 2010

GORDILLO, Agustín A.- “*La Administración Local en Argentina*”, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL. Madrid, 1985, págs.43-80.

GUERRERO OROZCO, Omar.- “*La carrera administrativa en México, entre la policy y la política*”, en La Administración y el Pluripartidismo., RAP nº 96. México, 1997

GUERRERO OROZCO, Omar.- “*Servicio Civil de carrera en México: origen y evolución*”, en “Los avances del México contemporáneo: 1995-2015, Tomo III: la política y la Administración Pública”. Ed. Cámara de Diputados; Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) e Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). México, 2015.

GUILLAMÓN ÁLVAREZ, Fco. Javier.- “*Algunas reflexiones sobre el Cabildo colonial como institución*”. Anales de Historia Contemporánea, 8 (1990-1991). Universidad de Murcia.

GUTIÉRREZ, Sergio Jacobo.- “*Historia del municipio en México*”. Revista CLIO. Universidad Autónoma de Sinaloa, nº 4. diciembre 1991

HAZARD, Samuel.- “*Santo Domingo, su pasado y presente*”. Sociedad Dominicana de Bibliófilos, Inc. Segunda edición. Santo Domingo (RD), 2012.

HERMOSILLO CORREA, Lizbeth Aracely.- “*La Autonomía municipal en la Administración de los usos de suelo forestales*”. Revista del Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades – EPIKEIA- nº 3. Universidad Iberoamericana León. León- Guanajuato (México), 2006.

HERNÁNDEZ BARRIGA, Plinio/ DELFÍN ORTEGA, Odette V./ ARRIAGA CANO, Elvira. - “*La participación ciudadana en la presupuestación de los municipios de Michoacán: una propuesta para elevar las condiciones de vida de sus habitantes*”, en Revista CIMEXUS nº 2, 2013.

HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto.- “*Debilidad institucional de la descentralización y reforma del Municipio colombiano*”, en II Jornadas de Derecho Administrativo: Derecho Administrativo y Municipio. Homenaje a D. Enrique Orduña Rebollo. Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal del Táchira (Venezuela), 2005

HERNÁNDEZ GAONA, Pedro Emiliano.- “*Derecho Municipal*”. Universidad Autónoma de México –UNAM-. México, 1991

HERNÁNDEZ, Antonio María.- “*Derecho Municipal. Parte general*”. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México UNAM. México, 2003

HERNÁNDEZ, Antonio María.- *“Los Servicios Públicos y sus formas de gestión”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003

HERNÁNDEZ MENDIBLE, Víctor Rafael (Coordinador).- *“Derecho Municipal comparado”*. Ed. LIBER. Caracas (Venezuela), 2009.

HERRERA ROBLES, Aleksey.- *“Función pública de los Servidores Municipales en Colombia”*, en Revista de Derecho. Universidad del Norte nº 21, 2004.

HERRERA TORRES, Hugo Amador/ LECO TOMÁS, Casimiro.- *“Los gobiernos municipales en México: perspectivas y desafíos”*. En INCEPTUM nº 3, julio-diciembre 2017

HÍCHEZ, Julio César.- *“Régimen municipal y orientación ciudadana”*. Fundación J.C.H. Boca Chica (RD), 2015

JIMÉNEZ REDONDO, Juan Carlos.- *“De Suárez a Rodríguez Zapatero: la política exterior de la España democrática”*. Editorial DILEX, S.L. Madrid, 2006.

KORN VILLAFÑE, Adolfo.- *“La República representativa municipal”*. Boletín de la Biblioteca del Congreso, nº 42, julio-agosto de 1941. Buenos Aires (Argentina).

LALINDE ABADÍA, Jesús.- *“Iniciación histórica al Derecho español”*. Ariel. Barcelona, 1970.

LAUTARO ROSAL, Enzo.- *“La carrera administrativa municipal y avances de la descentralización en Guatemala”*. Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: *“Globalización, Buen Gobierno y Función Pública”*. Guatemala, septiembre de 2006

LEVENE, Ricardo.- *“Síntesis sobre la revolución de mayo”*. Instituto de Historia Argentina. Buenos Aires, 1935.

LINARES LÓPEZ, Luis F.- *“Reformas al Código Municipal”*, en Revista Análisis Político, vol. 2. Ciudad de Guatemala (Guatemala), 2008.

LÓPEZ DE GÓMARA, Francisco.- *“Historia General de las Indias y vida de Hernán Cortés”*. Prólogo y Cronología de **GURRÍA LACROIX, Jorge**. Biblioteca Ayacucho. Caracas (Venezuela).

LÓPEZ SANTOS, Jonathan.- *“Innovación y creación de valor público en Gobiernos Locales mexicanos”*, en la Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales y Humanísticas (RICSH), Vol. 5 nº 9. 2016.

LÓPEZ VILLALVA, José Miguel.- *“Los Fueros y Ordenanzas medievales: embrión del gobierno de los Cabildos coloniales hispanoamericanos”*. UNED. HID 33. Madrid, 2006.

LOZANO, Ignacio.- *“Las transferencias intergubernamentales y el gasto local en Colombia”*. Revista de Economía del Rosario. Vol. 2 nº 1. Universidad del Rosario. Bogotá (Colombia), 1999..

LUGO DÁVILA, Alicia.- *“La función pública en México: de la selección y profesionalización en el servicio de carrera”*. UCM. Madrid, 2013.

MAAZ RODRÍGUEZ, Uldrich Adelmario.- “La política gubernamental en la descentralización y la capacitación técnica a las municipalidades como componente fundamental en el traslado de competencias”. Universidad de San Carlos. Guatemala, 2007.

MANERO MIGUEL, Fernando.- “Gobierno Municipales, nuevas estrategias urbanas y ordenación del territorio”, en Actas del XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1998

MANERO MIGUEL, Fernando.- “La intervención municipal en la calidad de los espacios urbanos”, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. FEMP-OICI. Madrid, 2003

MANERO MIGUEL, Fernando.- “Nuevas tecnologías aplicadas a la protección de los espacios naturales periurbanos”, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2003

MARTÍN MATEO, Ramón.- “Los Servicios Locales, especial referencia a la prestación bajo formas societarias”, en Actas del XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1994

MARTÍN MATEO, Ramón. (Coordinador).- “Derecho Municipal Iberoamericano”. IEAL. Madrid, 1985.

MARTÍNEZ CÁRDENAS, Edgar Enrique.- “La carrera administrativa en Colombia: 70 años de ficción”. Opinión Jurídica, vol. 9, nº 18. Julio-diciembre de 2010. Medellín- Colombia.

MARTÍNEZ DÍEZ, Gonzalo.- “Las Comunidades de Villa y Tierra de la Extremadura Castellana”. Editora Nacional. Cultura y Sociedad. Madrid, 1983.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. - “Medidas de mejora en el funcionamiento de las Personificaciones Instrumentales para la gestión de Servicios Públicos Locales”, en Revista de Estudios Locales –CUNAL, nº extraordinario, julio-agosto 2007.

MARTÍNEZ-VÁZQUEZ, Jorge.- “América Latina” en el II Informe Global de la CGLU: “La financiación de los Gobiernos Locales: desafíos del siglo XXI”. CGLU-CIVITAS. Pamplona, 2011

MARTINS, Daniel Hugo.- “El régimen municipal de la República Oriental del Uruguay”, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL, Madrid, 1985, págs. 323-338.

MARTIRÉ, Eduardo.- “1808. Ensayo histórico-jurídico sobre la clave de la emancipación hispanoamericana”. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Buenos Aires, 2011.

MAYNTZ, Renate.- “Sociología de la Administración Pública”. Alianza Editorial. Madrid, 1985.

MEDRANO, Gabriel.- “Las Consultas Populares: su alcance para la democracia en Guatemala”. Revista ASIES nº 3. Guatemala, 2005.

MELÉNDEZ MORILLO-VELARDE, Lourdes/MONTALVO ROMERO, Josefa/PÉREZ CAMPOS, Ana I./SAN MARTÍN MAZUCCONI, Carolina. - “Realidades del empleado público en España y México”, en Anuario Jurídico y Económico Escurialense nº XLII. San Lorenzo del Escorial (Madrid), 2009.

MELGUIZO, Jorge.- “El riesgo de las Policías Municipales”. Política. Bogotá Digital, 2014.

MELO, Carlos F.- *“El Municipio colonial”*. Trabajo presentado al IV Congreso de la Historia Nacional. Revista de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), año 20, nº 7-8. Septiembre de 1933.

MENDOZA GONZÁLEZ; M^a de los Ángeles. - *“Breve estudio de entidades de control municipal en España, Francia, México, Argentina, Colombia y Estados Unidos de Norteamérica”*. Universidad de Guadalajara. Revista “Letras Jurídicas” nº 17. Guadalajara (México), 2013.

MERINO ESTRADA, Valentín. - *“El marco jurídico-legal de la Administración local en la Restauración (1876-1931), en “Ayuntamiento, Estado y Sociedad; los poderes municipales en la España contemporánea”*. PEDRO CARASA SOTO (Coordinador). Instituto Universitario de Historia SIMANCAS. Valladolid, 2000.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Asociaciones Generales y Cooperación Municipal”*, en Actas del XXI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1994,

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Breves anotaciones sobre la configuración histórica de la potestad de Ordenanza”*, en Guía de Ordenanzas Municipales. BAYER HNOS. Barcelona, 2008.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Buen Gobierno Local”*, en Revista de Estudios Locales-CUNAL nº 167, 2014

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Descentralización y Autonomía Municipal en España: una visión desde la óptica de Guatemala”*, en Revista de Estudios Locales nº 157. 2013.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“El sistema competencial de las Entidades Locales”*, en Revista de Estudios Locales – CUNAL nº extraordinario julio 2005.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Innovación, sostenibilidad y calidad: la doctrina municipalista en los Congresos Iberoamericanos de Municipios promovidos por la OICI (2004-2014)”*. En Revista de Estudios Locales – CUNAL.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“La gestión profesionalizada como clave del buen gobierno local”*, en Revista Internacional de Administración Pública nº 11. Instituto de Administración Pública de Jalisco. Guadalajara (México) 2016

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“La intermunicipalidad en América”*. Revista de Estudios Locales –CUNAL nº209, marzo 2018

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“La participación del ciudadanos en las políticas municipales: un enfoque de calidad total”*, en Actas del XXVI Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2006

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“La profesionalización de los empleados públicos municipales. ¿Doscientos años de ida y vuelta?”*, en ORDUÑA REBOLLO, Enrique/MERINO ESTRADA, Valentín (Directores): *“Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local: doscientos años al servicio de la ciudadanía”*. COSITAL. Madrid, 2012.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Las Mancomunidades de Municipios”*, en *“La intermunicipalidad en España”*. CARBONERO GALLARDO, José Miguel (Director). MAP. Madrid, 2005.

MERINO ESTRADA, VALENTÍN.- *“Los Consejos Sociales de Ciudad. Anotaciones sobre su configuración funcional en la Ley 57/2003, de Modernización del Gobierno Local”*. REALA nº 206-297. Septiembre 2004-abril 2005

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Mancomunidades para el fortalecimiento del poder local”*, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2011

MERINO ESTRADA, VALENTÍN.- *“Mancomunidades y Consorcios para el fortalecimiento del poder municipal”*, en Revista Tachirense de Derecho, nº 13, enero-diciembre de 2001. U.C.T. San Cristóbal del Táchira (Venezuela) 2001.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Municipio, Estado y Sociedad. Doctrina municipalista de los Congresos Iberoamericanos de la OICI (1990-2001)”*, en Revista de Estudios Locales – REAL nº 292-293, mayo-diciembre 2003

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Ordenanzas de Aprovechamientos Forestales en Municipios de Burgos-Soria”*, en Derecho Local de Castilla y León. RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín (Directores). IUSTEL. Madrid 2015.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Reflexiones acerca del municipio contemporáneo en el bicentenario de su configuración constitucional”*, en Liber Amicorum a Enrique Rivero Isern. Universidad de Salamanca-Atrio Legis. Salamanca 2011.

MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Servicio Público Local y Control en el Estado Constitucional”*, en “1812-2012: Constitución de Cádiz: libertad e independencia” VALLARTA PLATA, Guillermo (Coordinador). IAP de Jalisco, Guadalajara (México), 2012

MERINO ESTRADA, Valentín/ORTEGA JIMÉNEZ, Pilar.- *“Nuevos enfoques en la gestión de los Servicios Públicos”*. Ed. CEMCI. Granada 2017

MESA GARRIDO, Roberto.- *“Democracia y política exterior en España”*. EUDEMA. Madrid, 1988.

MIRA CABALLOS, Esteban.- *“Los Cabildos Antillanos: aspectos institucionales”*, en “La Española, epicentro del Caribe en el siglo XVI”. Academia Dominicana de la Historia. Santo Domingo (R.D.), 2010

MIRA DELLI-ZOTTI, Guillermo.- *“Transiciones a la democracia y democratización en América Latina; un análisis desde la historia del presente”*. HAL, Archives ouvertes, 2010

MOLINA MARTÍNEZ, Miguel.- *“Los Cabildos y la independencia de Iberoamérica”*. Granada, 2002.

MOLINA MARTÍNEZ, Miguel.- *“Pactismo e Independencia 1808-1811”*. Revista de Estudios Colombinos nº 4, 2008

MOLINA MARTÍNEZ; Miguel.- *“Claves de interpretación de la realidad hispanoamericana”*, en Revista ALDABA nº 4, UNED, Madrid, 1985.

MONTORBIO, Manuel.- *“La política exterior española y las relaciones Unión Europea- América Latina”*. Revista Española de Desarrollo y Cooperación nº 3, 1988

MONZÓN JUÁREZ, José A.- *“La carrera pública municipal en Guatemala: perspectiva conceptual y jurídica”*, en *La Gestión del Municipio en Guatemala*. Revista ANÁLISIS político nº 2, año 2, 2008

MORENO, William J.- *“El Municipio como parte del Estado”*, en *Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios*. OICI-FEMP. Madrid, 2003

NATERA, Antonio: *“Formas y estilos de liderazgo local”*, en ALBA, Carlos/VANACLOCHA, F.J. (Coordinadores): *“El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno”*. U. Carlos III. BOE. Madrid, 1997.

NAVA NEGRETE, Alfonso.- *“Los municipios en México”*, en *Derecho Municipal Iberoamericano*. IEAL. Madrid, 1985, págs.278-302.

NEGRETE ROMERO, Roberto.- *“Paraguay: su régimen municipal”*. Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México D.F.

NETTEL BARRERA, Alina del Carmen.- *“Las competencias municipales otorgadas por el Artículo 111 de la Constitución y su relación con los derechos humanos y el mantenimiento y promoción de la salud pública”*, en *Revista IUS*, vol. 7, nº 32, 2013.

NICKSON, R. Andrew.- *“Democratización y descentralización en Paraguay”*. B.I.S. Portal Guaraní nº 52. 1993.

OLIVOS CAMPOS, José René.- *“El Servicio Civil de carrera municipal en México: condiciones, desafíos y perspectivas”*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. Biblioteca Jurídica Virtual de la UNAM. 2006.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique/MERINO ESTRADA, Valentín (Coordinación y Dirección).- *“Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local: doscientos años al servicio de la ciudadanía”*. COSITAL. Madrid, 2012.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“Defensa de la Autonomía Municipal Iberoamericana”*. Revista Internacional de Administración Pública nº 8, 2010. IAPJ. Guadalajara (México).

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“Democracia directa municipal, Concejos y Cabildos Abiertos”*. CIVITAS. Madrid, 1994.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“La evolución de los Servicios Públicos Locales”*, en *Actas del XXVII Congreso Iberoamericano de Municipios*. OICI-FEMP. Madrid, 2009

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la formación de funcionarios locales”*, en *“La formación de funcionarios en España”*. INAP. Madrid 2000

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“La Unión de Municipios Españoles, un antecedente de la formación de funcionarios locales”*, en *“La formación de funcionarios en España”*. INAP. Madrid 2000

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“Municipios y Provincias: historia de la organización territorial española”*. FEMP-INAP-CEPC. Madrid, 2003.

ORDUÑA REBOLLO, Enrique.- *“Nuevas aportaciones sobre el Mapa Municipal español”*. REAL nº 291, enero-octubre 2003

ORTIZ, Eduardo.- *“La Municipalidad en Costa Rica”*, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL, Madrid, 1985. Págs.. 148-241.

ORTIZ RODRÍGUEZ, Juan Francisco.- *“La consulta constitucional”*. Revista Jurídica. Universidad Americana. Vol. 5, nº 1. Julio 2017.

OTS CAPDEQUÍ, José María.- *“Apuntes para la Historia del Municipio Hispanoamericano del periodo colonial”*. Del Anuario de Historia del Derecho Español. T.I. Tipografía de la Revista de Archivos. Madrid, 1924.

OTS CAPDEQUÍ, José María.- *“Historia del Derecho español en América y del Derecho Indiano”*. Ed. Aguilar. Biblioteca Jurídica Aguilar. Madrid, 1968

POWELL, Charles.- *“La dimensión exterior de la transición española”*, en Revista CIDOB d’Afers Internacionals, nº 26, 1993.

PARAMIO, Ludolfo.- *“Problemas de la consolidación democrática en América Latina en la década de los noventa”*. Documento de trabajo 92/03. Instituto de Estudios Sociales Avanzados (CSIC). Madrid 1998.

PARDO SANZ, Rosa.- *“La política exterior de los gobiernos de Felipe González, ¿un nuevo papel para España en el escenario internacional?”*. UNED, Ayer 84 nº 4/2011

PAREJO ALFONSO, Luciano.- *“El Municipio y su autonomía”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid 2003.

PAREJO ALFONSO, Luciano.- *“La Ciudad y los retos actuales de su adecuada configuración urbanística”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014,

PAREJO ALFONSO, Luciano.- *“La potestad de Autonormación de la Administración Local”*, en Documentación Administrativa (D.A.), nº 228, octubre-diciembre 1991, monográfico *“La Organización Municipal”*

PAREJO ALFONSO, Luciano.- *“Servicios Públicos y Servicios de Interés General”*, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2009

PAREJO ALFONSO, Luciano.- Presentación del libro *“Derecho Municipal Iberoamericano”*. Instituto de Estudios de la Administración Local (IEAL). Madrid, 1985

PAZ CUEVAS, Cuauhtémoc.- *“La participación ciudadana municipal en México: factor para el desarrollo y la eficiencia gubernamental”*, en ESTUDIOS POLÍTICOS nº 20, enero-abril 1999

PERALTA CABRERA, Daniel.- *“La Autonomía Municipal: su defensa ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*, en Revista Jurídica Jalisciense nº 47, 2012.

PÉREZ M. José Antonio.- *“Evaluación general del Anteproyecto al Código Tributario Municipal”*, en Revista Análisis Político, v. 2 nº 2, mayo-agosto de 2008.

PETIT, Horacio Antonio.- *“Ley Nº 3966/2010, Orgánica Municipal, concordada, anotada y con jurisprudencia”*. Ed. La Ley Paraguaya. Asunción, 2011.

PINEDA CAMACHO, Roberto.- *“La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia”*. ALTERIDADES, 7(14), 1997

PIZA, Julio Roberto.- *“Régimen impositivo de las entidades territoriales colombianas”*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá D.C., 2008

PORRAS MUÑOZ, Guillermo.- *“El Gobierno de la Ciudad de México en el siglo XVI”*. UNAM. México. 1982.

RALDA LEPE, Óscar A.- *“Gobierno municipal y participación ciudadana”*. Capítulo III. Universidad Rafael Landívar. Quetzaltenango, 2014.

RALIOS MELECIO, Rubilia Alicia.- *“La aplicación del derecho indígena, función principal de la Alcaldía Indígena en el Municipio de Zacualpa, Departamento de Quiché”*. Universidad San Carlos de Guatemala. Guatemala, 2017

RAMÍREZ MORA, Juan Manuel.- *“La carrera administrativa en Colombia: análisis y perspectivas”*. Universidad Nacional de Colombia. Escuela de Administración y Contraloría Pública. Bogotá 2001

RAMOS VELÁZQUEZ, Anitzal/LÓPEZ PANIAGUA, Rosalía.- *“Participación ciudadana y Gobiernos municipales independientes: obstáculos y alternativas”*. Ponencia en el 9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Montevideo, julio 2017

RECOPIACIÓN DE LAS LEYES DE INDIAS. Mandada imprimir y publicar por S.M. Carlos II. Julián de Paredes, 1680. Edición facsímil. I.C.H. Madrid, 1973, Ley 8, Título 3, Libro 4.

RENDÓN CORONA, Armando.- *“Porto Alegre, un modelo de Presupuesto Participativo”*. POLIS 04. Volumen 1. UAM (Iztapalapa), México, 2004.

RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita de Jesús.- *“Derecho Municipal: El Municipio, su competencia, origen y perspectiva”*. Anuario Dep. Derecho U.I. Disponible UNAM-México D.F

RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita.- *“El Régimen Municipal en México”*. Revista Argentina de Administración Pública - RAP nº 443. 2015.

RENDÓN HUERTA-BARRERA, Teresita.- *“Derecho Municipal”, 3ª edición. Porrúa, México 2005.*

REVENGA SÁNCHEZ, Miguel/ PAJARES MONTOLÍO, Emilio (Coordinadores).- *“Organización territorial en España y Latinoamérica: perspectivas constitucionales y comparación de sistemas”*. Universidad Carlos III. Ed. Tirant lo Blanc. Valencia, 2010.

RIERA ESCUDERO, Enrique/SOSA ARRUA, Enrique/MERINO ESTRADA, Valentín/SALGADO GIMENO, Rafael.- *“Análisis del Marco Jurídico Municipal en Paraguay”*. Oficina Técnica de Cooperación- AECID. Asunción (Paraguay), 2010.

RIVERO ORTEGA, Ricardo.- *“Innovación en los Gobiernos Locales”*, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014

RIVERO ORTEGA, Ricardo/MERINO ESTRADA, Valentín.- *“Innovación y Gobiernos Locales: estrategias innovadoras de Ayuntamientos y Diputaciones en un contexto de crisis”*. INAP. Madrid, 2014.

ROBLEDO SILVA, Paula.- *“El panorama territorial colombiano”*, en Revista de Derecho del Estado nº 21, diciembre 2008.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo.- *“El Municipio”*. Ed. PORRÚA. México DF, 2002.

RODAS, Adalberto.- *“Las mancomunidades de municipios y la planificación territorial”*, en Revista ANÁLISIS POLÍTICO, vol. 2, año2,

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando.- *“Crecimiento urbano y capacidad funcional de los Servicios”*, en Actas del XXVIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2009

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando.- *“Urbanismo y Municipio”*, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 2003

RODRÍGUEZ MARÍA, Alberto José.- *“La asociatividad territorial en Colombia. Una caracterización de las Asociaciones de Municipios y Áreas Metropolitanas en cuanto a sus funciones e impacto sobre el territorio”*. Universidad Politécnica de Cataluña, CPSV-UPC, Barcelona 2013.

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ; María Elizabeth.- *“La promoción del desarrollo económico desde los municipios en la República Dominicana”*. Tesis doctoral (689 págs.). Director: Dr. Vicente Camino Beldarrain. Universidad del País Vasco, Donosti-San Sebastián, 2016

SALAMANCA ALDANA, Juan Alberto.- *“Reglamentación de los espacios y mecanismos de participación ciudadana en el municipio colombiano: ¿en contra de los principios del constitucionalismo moderno y la filosofía participativa de la Constitución Política de 1991?”*. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá D.C. 2014

SALGUERO, Carmen.- *“La mancomunidad de municipios: una estructura territorial para promover el desarrollo local”*. Universidad Rafael Landívar. Quetzaltenango. 2006.

SÁNCHEZ ALBORNOZ, Claudio.- *“España, un enigma histórico”*. Ed. EDHASA. Tomo II. Buenos Aires, 1957.

SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.- *“El sector público estatal y las competencias de las Entidades territoriales en Colombia”*, en Derecho y Realidad, Vol. 13, Número 25, enero junio 2015.

SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.- *“Estructura de los ingresos territoriales en Colombia”*, en Criterio Jurídico Garantista, Año 6, nº 11, julio-diciembre 2014. U.A.C. Bogotá.

SÁNCHEZ CUBIDES, Pedro Alfonso.- *“Hacienda Pública Municipal en Colombia”*. Universidad Santo Tomás- Ed. Ibáñez. Bogotá D.C. 2009.

SÁNCHEZ MÉNDEZ; Luis Germán.- *“Reingeniería policial hacia la proximidad social en los municipios de Othán P. Blanco y Tulum (Quintana Roo)”*, en Actas del XXX Congreso Iberoamericano de Municipios. Ed. Estado de Jalisco. OICI.FEMP. Guadalajara, 2015.

SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo.- *“Gobierno político de los pueblos de España”*. Ed. IEAL. Administración y Ciudadano nº 6. Madrid 1979.

SANZ CAMAÑES, Porfirio.- *“Las Ciudades de la América Hispana (siglos XV al XVIII)”*. Ed. Sílex. Madrid, 2004.

SILVA CIMMA, Enrique.- *“Los problemas de la Administración Local en Iberoamérica. Breve explicación introductoria de la situación chilena”*, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL. Madrid, 1985, págs.. 243-278.

SIMOES LOPES, Antonio.- *“La evolución de los sistemas urbanos”*, en Actas del XXIII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP. Madrid, 1998

SOLÓRZANO y PEREIRA; Juan de.- *“Política indiana”* (Ed. M.A. Ochoa Brun). B.A.E. Madrid, 1972, 5 volúmenes, Libro II, cap. 27.

SUÁREZ, Francisco.- *“De Bello: Guerra, intervención, paz internacional”*. Ed. Crítica de Pereña Vicente, Luciano. Colección Austral. Madrid, 1956.

SUÁREZ, Francisco.- *“De Legibus”*. 8 vol. CSIC. Madrid 1971-1981

SUÁREZ, Francisco.- *“Principatus politicus. Defensio fidei”*. CSIC. Madrid, 1965.

SUEL T COCK, Vanessa.- *“La organización territorial colombiana frente a la tendencia contemporánea de configuración federal”*. Estud. Socio-Jurídico 10(1). Bogotá (Colombia), enero-junio 2008.

SUEL T-COCK, Vanessa y OSORIO, Aura Ximena.- *“La Administración Local en diversos sistemas de organización, un marco conceptual para el análisis del caso colombiano”*. Universitas. Bogotá (Colombia) nº 122,, enero-junio 2011.

TANZI, Héctor José.- *“El poder político y la independencia argentina”*. Ediciones Cervantes. Buenos Aires, 1975

TINAJERO, Francisco.- *“Régimen municipal ecuatoriano”*, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL. Madrid, 1985, págs. 251 a 278.

TOBÓN, Alexander/LÓPEZ, Mauricio/GONZÁLEZ, Jenifer.- *“Finanzas y gestión pública en Colombia: el caso de las finanzas del Municipio de Medellín”*. Universidad ICESI-ELSEVIER, 2012.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco.- *“La venta de oficios en Indias (1492-1606)”*. Colección de Estudios de Historia de la Administración. INAP. Madrid 1982.

TORRES DEL OLMO, Felipe.- *“Política y Democracia en el Municipio”*, en Actas del XXII Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP, Madrid 1998

TORRES ESTRADA, Pedro.- *“La autonomía municipal y su garantía constitucional directa de Protección. Estudio comparado de los casos español y mexicano”*. UNAM. México DF, 2005.

TORRES ESTRADA, Pedro/ NÚÑEZ TORRES, Michael.- *“La garantía jurisdiccional del municipio en España y México. Estudio comparado”*. Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). 2005.

TORRES KIRMSER, J.R./FOSSATI LÓPEZ, E.- “Acerca de la denominada Consulta Constitucional”. Comentarios a la Constitución. Tomo IV. Corte Suprema de Justicia. Asunción, 2012.

TOSCANO GIL, F.- “El Consorcio Administrativo en la encrucijada”. REALA nº 3, enero-junio 2015.

TREVIÑO, Luisa.- “La política exterior del Gobierno socialista hacia Latinoamérica”, en Revista de Estudios Internacionales, vol. 6 Núm. 1, enero-marzo 1985

VALDEÓN BARUQUE, Julio.- “El origen del Concejo Abierto”, en textos y actas de “Jornadas sobre el Concejo Abierto”. Ed. Jurídica de Castilla y León. Valladolid, 1989

VALDEÓN BARUQUE, Julio.- “Iniciación a la historia de Castilla y León”. C.D.L. Burgos, 1980.

VALDEÓN BARUQUE, Julio.- “Señores y campesinos en la Castilla medieval”, en “El pasado histórico de Castilla y León”. Congreso de Historia de Castilla y León. Volumen I. Burgos, 1982.

VALENCIA CARMONA, Salvador.- “Gobierno Local y Municipal Latinoamericano”. Biblioteca Jurídica Virtual del I.I.J. de la UNAM. México DF. 2005.

VALIENTE OTS; Mauricio.- “El tratamiento de los no españoles en las Ordenanzas municipales Indianas”, en “Estudios de Historia social y económica de América” nº 13, págs. 47-58 y “Negros, zambos y mulatos en la estructura político-administrativa indiana”, en Anuario de Historia del Derecho español nº 78-79, 2008-2009

VALLARTA PLATA, Guillermo.- “El Municipio en México”. Instituto de Investigación Jurídica. UNAM. México DF, 2002.

VALLARTA PLATA, Guillermo.- “La posición y la función del Municipio en la estructura del Estado”, en Actas del XXV Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI-FEMP, Madrid 2003

VELASQUEZ, Fabio E.- “La Institucionalización de la participación en Colombia: notas para su interpretación”, en Política e Sociedade, Volumen 10 nº 18, octubre de 2011.

VELASQUEZ, Fabio E./GONZÁLEZ, Esperanza/RODRÍGUEZ, Clara.- “Participación ciudadana y representación política en contextos de conflicto armado”. Controversia, nº 191, diciembre 2008. Bogotá (Colombia).

VELOZ MACÍAS, Evelia.- “El Servicio Civil de carrera en México. Un imperativo de la modernización administrativa”. Universidad Autónoma de Nuevo León, 1999

VERA, D. y LINARES, L.- “Proceso de descentralización: marco competencial y papel de las instituciones”, en Revista ASIES nº 2. Guatemala, 2007.

VIDAL PERDOMO, Jaime.- “La Administración Local en Colombia”, en Derecho Municipal Iberoamericano. IEAL. Madrid, 1985, págs. 103-146.

VILLANUEVA ARCOS, Efraín.- “Los Municipios y el turismo cultural”, en Actas del XXIX Congreso Iberoamericano de Municipios. OICI. Madrid, 2014

VILLAR BORDA, Luis.- “Democracia Municipal: Autonomía, Planificación y Desarrollo”. IEAL. Col. Autores hispanoamericanos de derecho público. Madrid, 1984

VILLASANTE, Tomás/GARRIDO, Francisco Javier.- *“Metodología y Presupuestos Participativos”*. IEPALA, Madrid, 2000.

VILLEGAS MORENO, José Luis.- *“Derecho Administrativo Municipal”*. Ed. SIN LIMITE, San Cristóbal del Táchira (Venezuela), 2007.

VILLEGAS MORENO, José Luis.- *“Doscientos años de municipalismo”*. FUNEDA. Caracas (Venezuela), 2010.

WITKER VELASQUEZ, Jorge.- *“La Administración Local en México”*. IEAL, Col. Autores hispanoamericanos de derecho público. Madrid 1986.